Die Verantwortung des Reichspräsidenten

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Ernst Gohlke

Gerichtsreferendar aus Berlin-Friedenau

Marburg 1934

Nollendorf-Buchdruckerei, Berlin W 57

Als Dissertation von der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 7. November 1933.

Berichterstatter: Prof. Dr. J. V. Bredt.

Inhaltsübersicht.

§ 1.

Die doppelte Verantwortung des Reichspräsidenten und seine staatsrechtliche Stellung.

Nach zwei Richtungen ist in dieser Arbeit der Begriff der Verantwortung des Reichspräsidenten zu untersuchen.

Unter dem Begriff „Verantwortung" ist erstmalig das Bewußtsein der Führeraufgabe zum Wohle des Ganzen zu verstehen, eine Verantwortung, die rechtlich nicht zu erfassen ist, über die niemand Richter sein kann und für die ausschlaggebend nur das Gewissen des Reichspräsidenten ist. Dieses Bewußtsein seiner Verantwortung für Volk und Reich ist bestimmend für die Ausübung seiner Rechte und Pflichten. Im Gegensatz zu dieser inneren Verantwortung steht die juristische Verantwortung, die durch Vorschriften der Rechtsordnung begründet, rechtlich erfaßbar ist, und der der Reichspräsident bei der Ausübung seiner Befugnisse unterworfen ist.

Das Bestehen dieser juristischen Verantwortung ergibt sich aus der Stellung des Reichspräsidenten.

Der Reichspräsident besitzt nach der Verfassung nicht mehr die Immunitätsrechte eines Monarchen[1]). Im monarchischen Staat ist der Herrscher unverantwortlich, da er weder strafrechtlich noch politisch zur Verantwortung gezogen werden kann. Diese Unverantwortlichkeit ist in den Verfassungen der monarchischen Staaten vielfach ausdrücklich festgestellt, ergibt sich aber, wo dies nicht der Fall ist, aus der staatsrechtlichen Stellung des Monarchen.

Wenn wir zum Vergleich die Rechtsstellung des Königs von Preußen betrachten, so sehen wir, daß dieser in keiner Weise persönlich wegen irgendeiner Handlung zur Rechenschaft gezogen werden konnte. Der König konnte zwar Unrecht begehen, aber vor keinem Gerichtshof zur Verantwortung gezogen werden[2]).

---

1) Würmeling a. a. O. S. 373; Troitzsch a. a. O. S. 27; Finger a. a. O. S. 325.

2) Stier-Somlo, Kommentar zur preuß. Verfassung 1921, S. 34.

Diese Verantwortlichkeit ergab sich daraus, daß niemand über ihm als Träger der Staatsgewalt stand und ihn zur Vornahme einer Handlung zwingen oder sein Richter sein konnte, denn jeder Richter konnte nur in seinem Namen urteilen. Die gesamte Verantwortung für die politischen Handlungen des Monarchen ruhte auf dem gegenzeichnenden Minister (Art. 44 preuß. VU.).

Im Gegensatz zur Unverantwortlichkeit des Monarchen ist der Reichspräsident einer Verantwortung unterworfen.

Der Reichspräsident ist nur Organ der beim Volke liegenden Staatsgewalt und ist folglich auch dem Volke verantwortlich.

Er unterliegt einer staatsrechtlichen, einer strafrechtlichen und einer zivilrechtlichen Verantwortlichkeit.

Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit teilt er mit jedem Staatsbürger. In der Verfassung sind keine Bestimmungen darüber enthalten, ob und inwieweit der Reichspräsident zivilrechtlich verantwortlich ist. Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit ist aber selbstverständlich, da der Reichspräsident zunächst Staatsbürger ist wie jeder andere. Seine Stellung zeichnet sich in dieser Hinsicht nicht vor der anderer Reichsangehöriger aus, so daß z. B. Ansprüche aus Schadenersatz gegen ihn geltend gemacht werden können. Bestritten ist aber die Frage, ob die besonderen Vorschriften der Reichsgesetze über Schadenersatzpflicht der Beamten auf ihn Anwendung finden. Die Frage muß richtiger Ansicht[3]) nach verneint werden, denn der Reichspräsident ist kein Beamter. Zwar bekleidet er ein „Amt", trotzdem er nicht als Beamter in der Ausdrucksweise des Gesetzes anzusehen, sondern als ein in keinem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehendes oberstes Reichsorgan, so daß die Vorschriften über die Haftung des Reiches für seine Beamte keine Anwendung finden. Auch keine analoge, wie Stier-Somlo es meint, der eine sinngemäße Anwendung derselben befürwortet[4]).

Auch in strafrechtlicher Beziehung besteht kein Privileg der Straflosigkeit des Reichspräsidenten.

Nach der alten preußischen Verfassung (Art. 43 VU.) war die Person des Monarchen „unverletzlich". Diese Unverletzlichkeit hatte die Bedeutung eines unbedingten Strafausschließungsgrundes[5]). Ein solcher besteht für den Reichspräsidenten nicht mehr. Die Verfassung setzt für den Reichspräsidenten nur das Privileg einer bedingten strafrechtlichen Verfolgbarkeit fest, indem sie im Art. 43 III für

---

[3]) Finger a. a. O. S. 327; Pohl a. a. O. S. 482; Hatschek a. a. O. Bd. I S. 611; Giese, Staatsrecht, S. 138.

[4]) Stier-Somlo a. a. O. S. 609.

[5]) Pohl a. a. O., Bd. I, S. 481.

seine strafrechtliche Verfolgbarkeit die Zustimmung des Reichstags fordert. Wenn der Reichstag diese Zustimmung versagt, so bleibt die begangene Tat wegen Unverfolgbarkeit straflos. Im Gegensatz zu dem unbedingten Strafausschließungsgrund des Monarchen, der auch nach einem etwaigen Thronverzicht nicht verfolgt werden kann, kann der Reichspräsident aber nach Ablauf der Amtsdauer verfolgt werden.

Das strafrechtliche Privileg des Reichspräsidenten geht auch auffallenderweise weniger weit, als das der Mitglieder des Reichstags. Bei diesen besteht nicht nur ein Vorrecht der Unverfolgbarkeit (Art. 37), sondern sogar in den Grenzen des Art. 36 ein Vorrecht der Straflosigkeit[6]. Nur insofern ist das Privileg des Reichspräsidenten ausgedehnt, als die strafrechtliche Verfolgung auch im Falle der Festnahme auf frischer Tat der Zustimmung des Reichstags bedarf.

Neben dieser zivil- und strafrechtlichen steht als wichtigste die staatsrechtliche Verantwortung des Reichspräsidenten. Diese staatsrechtliche Verantwortung wird gemäß Art. 59 RV. einmal geltend gemacht vor dem Staatsgerichtshof und wird am treffendsten als rechtliche Verantwortung bezeichnet, während daneben durch Art. 43 II noch eine weitere Art Verantwortung begründet wird, die vom Volke ausgeübt und am besten als politische Verantwortung bezeichnet wird.

Nach Art. 59 ist der Reichstag berechtigt, den Reichspräsidenten vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen, daß er schuldhafterweise die Reichsverfassung oder ein Reichsgesetz verletzt habe. Der Antrag auf Erhebung der Anklage muß von mindestens 100 Mitgliedern des Reichstags unterzeichnet sein und bedarf der Zustimmung der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Mehrheiten. Der Staatsgerichtshof hat das Recht, den Schuldigen durch Urteil seines Amtes verlustig zu erklären.

Art. 43 II begründet eine weitere Verantwortung, die es ermöglicht den Reichspräsidenten auch im Hinblick auf die politische Zweckmäßigkeit seines Verhaltens zur Rechenschaft zu ziehen. Diese politische Verantwortung wird vom Volke geltend gemacht; eine Verantwortung des Reichspräsidenten vor dem Reichstag in bezug auf die Zweckmäßigkeit seiner Handlungen besteht nicht. Dem Reichstag gegenüber trägt nach Art. 50 für alle Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten der gegenzeichnende Minister die Verantwortung. Wohl aber hat der Reichstag das Recht, einen

---

[6]) Finger a. a. O. S. 325; Anschütz R.-Verf. Art. 43, Anm. 4.

Antrag zu stellen, daß der Reichspräsident vor Ablauf seiner Amtsperiode durch Volksabstimmung abgesetzt werde. Dieser Antrag erfordert die Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder und hindert den Reichspräsidenten an der weiteren Ausübung seines Amtes. Eine etwaige Ablehnung des Reichstagsantrages durch das Volk gilt als neue Wahl des Reichspräsidenten für sieben Jahre und hat die Auflösung des Reichstags zur Folge.

Ohne auf die Befugnisse des Reichspräsidenten im einzelnen einzugehen — das würde über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen — soll nun der verantwortungsreiche Einfluß des Reichspräsidenten unter dem Gesichtspunkte der moralischen und der juristischen Verantwortung an den drei wichtigsten Rechten des Reichspräsidenten, die den Schwerpunkt seiner Stellung bedeuten und das Fundament sind, auf dem die übrigen aufgebaut sind, untersucht werden, nämlich an dem Rechte der Reichstagsauflösung, der Diktaturregierung und dem der Bildung einer neuen Regierung.

Bevor wir diese Rechte des Reichspräsidenten näher untersuchen, haben wir zuerst die staatsrechtliche Stellung zu betrachten, die die Verfassung dem Reichspräsidenten zugewiesen hat und die Wittmayer zu dem Ausrufe veranlaßte: „Der Reichspräsident sei das seltsamste politische Lebewesen, das je die deutsche Erde getreten habe[7]).“

Bei der Schaffung der Reichsverfassung hatten ihre Schöpfer zwei Möglichkeiten, die Spitze des Reiches zu gestalten. Sie hatten die Entscheidung, ob sie ein Kollegium oder eine Einzelpersönlichkeit an die Spitze des Reiches treten lassen wollten.

Während sich im Verfassungsausschuß bei den sozialistischen Parteien die Tendenz zeigte, die Institution des Reichspräsidenten überhaupt zu beseitigen und die Führung der Reichsgeschäfte einer Kollegialregierung zu überlassen, die unmittelbar vom Reichstag abhängig sein sollte, nahm die Mehrheit der Nationalversammlung die von Max Weber vertretene Meinung an, daß eine Einzelpersönlichkeit Staatsoberhaupt des deutschen Reiches werden sollte. Die Einsetzung eines Direktoriums war nach der Ansicht der Nationalversammlung zwar für kleine Staaten durchaus geeignet. Für die Bedürfnisse einer großstaatlichen Politik nach innen und noch mehr nach außen und für eine einheitliche Zusammenfassung des deutschen Reiches sei die Repräsentation durch eine Einzelpersönlichkeit unbedingt erforderlich. Die Nationalversammlung war daher von vornherein in ihrer Mehrheit gewillt, an die Spitze des Reiches kein

---

7) Wittmayer a. a. O. S. 356.

Kollegium, sondern eine Einzelperson zu setzen. Ausschlaggebend war die Erkenntnis, daß es bei den deutschen politischen Verhältnissen, besonders bei dem unglückseligen Parteiwesen zur Lösung von Regierungskrisen des individuellen Taktes und der persönlichen Geschicklichkeit eines Einzelnen bedürfe[8]).

Schwierigkeiten bot nun aber die Frage, wie im Einzelnen die staatsrechtliche Stellung des zu bestellenden Präsidenten auszugestalten sei. Es boten sich hierfür zwei Formen, die die Präsidentschaftsrepublik herausgebildet hat. Das gewaltentrennende und das parlamentarische System. Die Reichsverfassung hat sich keinem von beiden vollkommen angeschlossen, sondern einen Mittelweg eingeschlagen, indem sie versucht, die Vorzüge beider Systeme zu vereinigen. Man hat dem Reichspräsidenten nicht die große Machtfülle des amerikanischen Präsidenten geben wollen, andererseits aber auch nicht die völlig passive Stellung des französischen[9]).

Die eine Form der Präsidentschaftsrepublik ist die gewaltentrennende. Sie beruht auf dem Gedanken der Gewaltentrennung, Montesquieus und ist vor allem in den Vereinigten Staaten ausgebildet. In den Vereinigten Staaten ist die Exekutive ausschließlich Sache des Präsidenten, während die Legislative dem Parlament zusteht. Die Gewaltentrennung ist soweit durchgeführt, daß Präsident und Kongreß sich als völlig gleichberechtigt gegenüberstehen. Der Präsident wird nur vom Volke gewählt und zwar auf vier Jahre. Er ist mit dem bedeutsamen Recht der Ernennung der Ressortchefs (Staatssekretäre) ausgestattet. Diese Staatssekretäre dürfen nicht Mitglieder des Parlaments sein und sind auch nicht diesem verantwortlich, sondern nur dem alleinverantwortlichen Präsidenten. Dieser läßt nicht regieren, sondern regiert vollständig unter eigener Verantwortung. Den Staatssekretären kann er mehr oder weniger Selbständigkeit einräumen; sie nehmen ihm gegenüber eine ähnliche Stellung ein, wie die Staatssekretäre des kaiserlichen Deutschlands gegenüber dem Reichskanzler. Es besteht leicht die Möglichkeit, daß unter hervorragenden Präsidenten der Kongreß in seiner Bedeutung stark zurücktritt und der Präsident eine außerordentliche Machtfülle erlangt.

So groß der Vorteil ist, der in der Wahl des Präsidenten durch das Volk und des damit geschaffenen Gegengewichts gegenüber einem Allmächtigwerden des Parlaments liegt, so groß ist der

---

[8]) Preuß, Um die Reichsverf. von Weimar, S. 63.

[9]) Vgl. zum folgenden: Wandersleb a. a. O. S. 1 ff.; Hatschek Bd. I S. 608 ff.; Bredt a. a. O. S. 139; Würmeling a. a. O. S. 348 ff.; Meißner Staatsrecht, S. 83.

Nachteil, der darin liegen kann, daß durch die allzugroße Selbständigkeit leicht ein Gegeneinanderarbeiten von Gesetzgebung und Verwaltung entstehen kann.

Der Gegensatz zu der gewaltentrennenden ist die parlamentarische Präsidentschaftsrepublik.

Frankreich ist das Hauptbeispiel für diese Form der Präsidentschaftsrepublik. Hier wird der Präsident von den zur Nationalversammlung vereinigten beiden Kammern, dem Senat und der Deputiertenkammern, gewählt. Die Minister werden zwar vom Präsidenten ernannt, sind aber dem Parlament verantwortlich und müssen auf ein Mißtrauensvotum hin zurücktreten. Das einzige Recht, das dem Präsidenten zusteht, ist das der Auflösung des Parlaments. Und auch dieses Recht steht ihm nach dem Verfassungsgesetz vom 25. Februar 1875, Art. III nur mit der Einschränkung zu, daß der Senat zustimmt. Dem Präsidenten stehen sonst keinerlei Rechte zur Seite, die es ihm ermöglichten, eine selbständige verantwortungsbewußte Politik zu betreiben. Der Präsident ist in Frankreich auf eine rein formale Tätigkeit beschränkt und ist eine rein dekorative Persönlichkeit. Das Parlament ist in der französischen Verfassung das ausschlaggebende Organ, das in Verbindung mit dem Senat die Legislative ausübt und vor dem sich die von ihm abhängige Exekutive (Präsident und Regierung) zu verantworten haben. Das Auflösungsrecht des Präsidenten hat praktisch keine Bedeutung und ist in den letzten Jahrzehnten niemals ausgeübt worden.

Der Unterschied zwischen dem parlamentarischen und dem gewaltentrennenden System wurde zuerst von Redslob herausgestellt. Er stellt in seinem Buche „die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form“ zwei Typen auf.

Dem einen Typus sei wesentlich, daß Legislative und Exekutive einander das Gleichgewicht halten. Jede von ihnen habe das Recht, das Volk bei einem Streitfall anzurufen. Das Staatshaupt solle in seiner Stellung vom Parlament politisch unabhängig sein, so daß sich die exekutive und die legislative Gewalt die Wage halten. Die beiden Gewalten seien zwei Rennern vergleichbar, die durch einen gleichen kraftvollen Arm gebändigt und Stirn an Stirn im Zaum gehalten würden[10]).

Den Gegensatz zu dieser wahren Form der parlamentarischen Regierung bildet nach Redslob die unechte in Form des französischen Typus. Das Kennzeichen ist die völlige Abhängigkeit der Exekutive

---

10) Redslob a. a. O. S. 4.

von der Legislative, bewirkt vor allem durch die Wahl des Staatshaupts durch das Parlament.

Redslob hätte vielleicht mit besserem Recht diese letztere Form, bei der der Schwerpunkt im Parlament liegt, als den echten Parlamentarismus bezeichnen können.

Den Gedankengängen Redlobs hat sich Staatssekretär Dr. Preuß angeschlossen. Er verwirft in seiner Denkschrift zum Verfassungsentwurf das französische System, das er als unechten Parlamentarismus bezeichnet und spricht sich für den echten Parlamentarismus aus, der zwei einander ebenbürtige höchste Organe voraussetze. Bedingung für diese Ebenbürtigkeit sei, daß auch der Reichspräsident neben dem unmittelbar vom Volke gewählten Parlament ebenfalls vom Volke und nicht vom Reichstag gewählt werde. Nur durch diese Volkswahl könne er ein Gegengewicht gegen den Reichstag bilden, denn die Stellung des Präsidenten gewinne an Festigkeit, wenn er sich unmittelbar auf den Auftrag des Volkes, den er auf eine längere Zeitspanne als der Reichstag erhalte, stützen könne. Er erhalte dann eine ebenbürdige Stellung mit eigener selbständiger Verantwortung neben dem Reichstag. Reichspräsident und Reichstag dürften aber nicht in unverbundener Gegensätzlichkeit nebeneinander stehen, sondern eine parlamentarische Regierung solle das bewegliche Bindeglied zwischen ihnen bilden. Für die Wahl solle der Reichspräsident vom Parlament unabhängig sein. Seine sämtlichen Regierungsfunktionen dürfe er aber nur unter verantwortlicher Mitwirkung der von ihm ernannten, doch vom Vertrauen des Reichstags abhängigen Reichsminister ausüben.

Durch Art. 54 ist das parlamentarische System in der Reichsverfassung verankert. Es soll verhindert werden, daß Parlament und Staatsoberhaupt ohne Verbindung nebeneinander stehen. Welchen Zweck Art. 54 befolgt, hat Anschütz in zwei Sätzen treffend und prägnant wiedergegeben[11]). „Parlamentarismus heißt geregelter und gesicherter, im Streitfall ausschlaggebender Einfluß des Parlaments auf die Besetzung der Ministerposten und damit auf die Richtung der von der Regierung geführten Politik. Im Sinne dieses Systems wäre also die Führung der Regierungsgeschäfte einem Kabinett anzuvertrauen, das dem Reichstag strikt verantwortlich ist, zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Reichstags bedarf und in seiner Zusammensetzung mit dem Willen der jeweiligen Mehrheit des Parlaments in Einklang gehalten werden muß."

---

[11]) Anschütz DJZ. 1919, S. 121.

Gemäß den Vorschlägen von Dr. Preuß beschreitet nun die Verfassung von 1919 einen Mittelweg zwischen den beiden Grundformen der Präsidentschaftsrepublik, indem sie unmittelbare Wahl eines nicht vom Vertrauen der Volksvertretung abhängigen Präsidenten durch Urabstimmung des ganzen Volkes, aber unter gleichzeitiger Beschränkung in der Ernennung des Reichskanzlers und der Minister auf solche Personen, die das Vertrauen des Reichstages besitzen, verlangt.

Als Gewählter des ganzen Volkes soll der Reichspräsident ein Gegengewicht gegen den Reichstag bilden, während in Frankreich jede Kontrolle des allmächtigen Parlaments durch das Volk fehlt. Wir sehen beim Reichspräsidenten nun eine Fülle von Macht. Wäre er in allen diesen hoheitlichen Befugnissen selbständig, so würde er ein vollkommenes Gegengewicht gegen den Reichstag bilden, seine Stellung würde dann durchaus dem des amerikanischen Präsidenten entsprechen[12]).

In folgenden Fällen ist in der Reichsverfassung die Organschaft des Reichspräsidenten bei entscheidenden Akten vorgesehen:

1. Bei der Berufung des Reichstags zu einer außerordentlichen Tagung. Art. 24 I.
2. Bei der Auflösung des Reichstags. Art. 25.
3. Bei der völkerrechtlichen Vertretung des Reiches, insbesondere bei der Vertragsschließung mit auswärtigen Mächten (außer wenn es sich um Gegenstände der Gesetzgebung handelt) und der Gesandtenbeglaubigung. Art. 45.
4. Bei der Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers und der Reichsminister. Art. 53.
5. Bei der Ernennung und Entlassung von Reichsbeamten. Art. 46.
6. Bei der Führung des Oberbefehls über die Wehrmacht. Art. 47.
7. Bei der Reichsexekutive. Art. 48 I.
8. Bei der Verfügung des Ausnahmezustandes. Art. 48 II.
9. Bei der Ausübung des Begnadigungsrechts. Art. 49 I.
10. Bei dem Recht von Eingriffen in den Gang der Gesetzgebung. Art. 70, 72, 73.

Wenn wir nun aber den wahren Einfluß des Reichspräsidenten und seine wahre Machtbefugnis erkennen wollen, so können nur diejenigen Rechte von Bedeutung sein, bei deren Ausübung ihm das selbständige Recht zusteht, sie nach eigenem Ermessen auszuüben.

---

[12]) Vgl. Nawiasky a. a. O. S. 72.

Prüfen wir daraufhin die Rechte des Reichspräsidenten, so erkennen wir, daß sie zwar eigene sind in bezug auf die formelle Zuständigkeit, daß der Reichspräsident aber durch die Bestimmungen der Artikel 50 und 54 kein einziges Recht selbständig ausüben kann. Vor allem durch Art. 50 hat es den Anschein, als ob der Reichspräsident auch nicht von einem der ihm in der Verfassung verliehenen Rechte einen selbständigen eigenmächtigen Gebrauch machen kann[13]).

Art. 50 lautet: „Alle Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten, auch solche auf dem Gebiete der Wehrmacht, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder den zuständigen Reichsminister. Durch die Gegenzeichnung wird die Verantwortung übernommen".

Art. 50 stellt also einmal den Grundsatz auf, daß der Reichspräsident in Ausübung seiner Exekutionsgewalt an die Mitwirkung eines Ministers gebunden sein soll, der gegenüber der Volksvertretung sich zu verantworten hat. Durch diese Einführung der Gegenzeichnungspflicht soll der Reichstag sowohl Einfluß auf die Ausübung der Regierungspolitik gewinnen, als auch indirekt auf den Reichspräsidenten. Außer von der Gegenzeichnungspflicht spricht der Art. 50 von der Uebernahme der Verantwortung seitens der Reichsminister. Nach dem Wortlaut des Art. 50 müßte der Reichspräsident durch den gegenzeichnenden Minister gedeckt und politisch unverantwortlich sein. Der Sinn des Art. 50 ist jedoch der, daß der Reichspräsident durch die Gegenzeichnung nur von der Verantwortung vor dem Parlament befreit werden soll, während daneben noch eine Verantwortung des Reichspräsidenten gemäß Art. 43 II und Art. 59 besteht. Aus den Bestimmungen dieser Artikel und dem Sinne der Stellung des Reichspräsidenten ergibt sich, wie wir im Laufe unserer Untersuchung erkennen werden, daß der Gegenzeichnende nur neben, aber nicht an Stelle des Reichspräsidenten die Verantwortung übernimmt, Dies ist der Unterschied gegenüber der Monarchie. Ausnahmen von der Regel des Art. 50 machen zu wollen, erscheint gegenüber dem Wörtchen „alle" ungangbar.

Nach det Ansicht Nawiasky's sollte der Reichspräsident wenigstens in zwei Punkten von der Reichsregierung unabhängig sein. Und zwar dann, wenn ihn die Verfassung dazu beruft, gegen den Reichstag aufzutreten und das Volk als Schiedsrichter in Aktion zu setzen, also in den Fällen der Auflösung des Reichstags

---

[13]) Hoffmann a. a. O. S. 259 ff.; v. Freytag-Loringhoven a. a. O. S. 123.

und des Vetos gegen Gesetzesbeschlüsse. Sonst sei ihm ein Schwert ohne Klinge gegeben[14]).

Demgegenüber steht die große Anzahl derer, die für alle Regierungshandlungen des Reichspräsidenten die Gegenzeichnung fordern.

Von der Gegenzeichnung sind nach der Ansicht Meißners auch die Entscheidungen des Reichspräsidenten nicht frei, die ihm als Gegengewicht gegen das Parlament verliehen sind[15]).

Auch nach der Meinung Gieses und Anschütz's bestehen keine Ausnahmen vom Grundsatz der Gegenzeichnungsbedürftigkeit[16]).

Es wäre folgerichtiger gewesen, wenn die Verfassung den Reichspräsidenten wenigstens bei der Auflösung des Reichstags von der Gegenzeichnungspflicht befreit hätte und damit den einmal eingeschlagenen Weg weitergegangen wäre, der durch die Wahl des Reichspräsidenten durch das Volk seinen Anfang gefunden hatten, den Reichspräsidenten als ein dem Reichstag vollkommen gleichgeordnetes Organ zu schaffen. Die Verfassung hat sich diese Folgerichtigkeit nicht zu eigen gemacht, so daß mangels ausdrücklicher Ausnahmebestimmung die Gegenzeichnung auch bei der Auflösung des Reichstags erforderlich ist.

Durch Art. 50 und 54 ist der Reichspräsident trotz einer Fülle von Einzelrechten aufs äußerste in seiner Handlungsfreiheit eingeschränkt. Wenn wir die Bestimmung des Art. 53 näher betrachten, so sehen wir, daß der Reichspräsident bei der Ernennung der Reichsregierung zwar formell frei, materiell aber durch Art. 54 gebunden ist. Zwar ist der Reichspräsident in der Auswahl der Minister durchaus selbständig und er trifft insofern Entscheidungen nach seiner eigenen Verantwortung. Der Grundsatz des parlamentarischen Regierungssystems verlangt es aber, daß die Regierung in Uebereinstimmung mit der Mehrheit des Parlaments geführt wird. Die Ernennung soll sich daher nach diesem Grundsatz nur auf solche Persönlichkeiten erstrecken, von denen der Reichspräsident annehmen muß, daß sie das Vertrauen des Reichstags besitzen. Er soll diesem keinen Reichskanzler aufzwingen, sondern nur solche Minister ernennen, die das Vertrauen des Reichstags genießen, damit sie nicht von vornherein einem Mißtrauensvotum ausgesetzt und dadurch an der Weiterführung ihres Amtes verhindert sind[17]).

---

14) Nawiasky a. a. O. S. 73.

15) Meißner, Staatsrecht, S. 94.

16) Giese, Verf.-Art. 50, Anm. 1; Anschütz, R.-Verf., Art. 50, Ziff. 3.

17) R.-Verf. Art. 53, Ziff. 1; Würmeling a. a. O. S. 378; Wandersleb a. a. O. S. 60; Giese, Art. 53, Anm. 1; Schumacher a. a. O. S. 94.

Schwerwiegender und einschränkender scheint noch die Bestimmung des Art. 50 zu sein, wonach der Reichspräsident für sämtliche Anordnungen und Verfügungen an die Gegenzeichnung der Reichsregierung gebunden ist. Die Reichsregierung hat demgegenüber ein weites Feld von Aufgaben vor sich, die sie ohne jede Hinzuziehung des Reichspräsidenten selbständig bearbeiten kann[18]). Besonders das Verordnungsrecht steht — außer der Diktatur VO. des Art. 48 — ausschließlich dem Kabinett zu (Art. 77, 91 vgl. auch 179 III). Dann sind, wie Lucas es ausdrückt[19]), „die wichtigsten Regierungsgeschäfte des täglichen Lebens" der Reichsregierung überwiesen. Das Kabinett ist in der Verfassung weiterhin mit sehr zahlreichen Rechten ausgestattet (vgl. z. B. Art. 12, 15, 56, 66, 91) und vor allem steht ihm das Recht zur Einbringung von Gesetzesvorlagen zu, das eine ausdrückliche Befugnis der Regierung ist. Bei Ausübung aller dieser Rechte ist die Reichsregierung vom Reichspräsidenten unabhängig und keiner Anordnung seinerseits unterworfen[20]). Weiterhin räumt die Verfassung dem Reichspräsidenten formell kein Recht auf die Führung der Regierung, auf die Leitung der Politik ein[21]).

Es wäre sogar denkbar, daß der Reichspräsident von der Reichsregierung völlig beiseite geschoben, über die wichtigsten politischen Vorgänge nicht unterrichtet und nur zur Leistung der Unterschrift herangezogen wird.

Freytag-Loringhoven kommt zu der Ansicht, daß der Reichspräsident gegen ein solches Vorgehen nur durch seinen Rücktritt Einspruch erheben könne[22]).

Wir werden im Laufe unserer Untersuchung sehen, daß dem Reichspräsidenten durch die Möglichkeit, die von ihm geforderte Unterschrift, soweit sie ihm nicht gesetzlich vorgeschrieben ist, zu verweigern, noch ein weiteres Mittel zur Verfügung steht, gegen ein derartiges Verhalten Einspruch zu erheben und gleichzeitig dadurch einen bestimmenden, verantwortungsvollen Einfluß auf die Regierungspolitik auszuüben.

Wir werden weiterhin zu dem Ergebnis kommen, daß die tatsächliche Einflußmöglichkeit des Reichspräsidenten nicht gering ist, wenngleich die Leitung der Politik formell in den Händen der

---

[18]) v. Freytag-Lorringhoven a. a. O. S. 166; Wandersleb a. a. O. S. 107.

[19]) Lucas a. a. O. S. 37.

[20]) Hübrich a. a. O. S. 114; Schelcher a. a. O. S. 338; Wandersleb a. a. O. S. 107.

[21]) Meißner, Handbuch der Politik, Bd. III, S. 43.

[22]) v. Freytag-Lorringhoven a. a. O. S. 166.

Regierung liegt. Er wird auch in der Lage sein, wie es bei dem jetzigen Reichspräsidenten der Fall ist, allein durch die Kraft seiner Persönlichkeit, die sich ihrer Verantwortung gegenüber dem Wohle des gesamten Volkes bewußt ist, ausschlaggebend in die Politik einzugreifen, ohne sich auf Verfassungsbestimmungen stützen zu müssen[23]).

Eine Ausschaltung des Reichspräsidenten bei den wichtigsten Angelegenheiten kann jedenfalls nicht erfolgen. Zwar brauchen die Minister zur Vornahme ihrer Regierungsgeschäfte nicht vorher die Zustimmung des Reichspräsidenten einzuholen. Trotzdem steht die Reichsregierung insofern in einem gewissen Abhängigkeitsverhältnis vom Reichspräsidenten, als sie bei allen seinen überaus wichtigen Kompetenzen keine Anordnung ohne seine Zustimmung treffen kann und ihr nicht das Recht zusteht, ihn zur Vornahme einer Handlung zu zwingen und ihm somit eine Verantwortung aufzuerlegen, die er nicht übernehmen will.

Die widerspruchsvolle Stellung, die ihm die Verfassung zugeteilt hat, deren Bestimmungen über die Stellung des Reichspräsidenten, wie Finger richtig bemerkt[24]), wenig gelungene sind, die seltsame Mischung von Unabhängigkeit auf Grund selbständiger Rechte und die so stark betonte Abhängigkeit durch die Notwendigkeit der Gegenzeichnung, läßt viele Schriftsteller zu der Ansicht kommen, daß der Reichspräsident eine rein dekorative Person sei, deren an und für sich sehr zahlreichen Befugnisse wegen der starken Einengungen von nicht sehr überragender Bedeutung seien.

So vertritt Friedrichs die Ansicht, daß die staatsrechtliche Verantwortung des Reichspräsidenten keine allzugroße sein könne, da ihm die Möglichkeit fehle, durch eigenes selbständiges Handeln sich ein Vergehen, wegen dessen er vor dem Staatsgerichtshof zur Verantwortung gezogen werden könnte, zu Schulden kommen zu lassen[25]).

Zu der gleichen Ansicht, daß der Reichspräsident keinerlei politische Autorität genieße und ihm überhaupt keine politischen Befugnisse zustehen, kommen Hoffmann, Scheuner und Saenger[26]). Nach ihrer Meinung steht der Reichspräsident in völliger Abhängig-

---

[23]) Hippel a. a. O. S. 534.

[24]) Finger a. a. O. S. 329, vgl. auch Wandersleb a. a. O. S. 108; Stier-Somlo, S. 367 ff.

[25]) Friedrichs a. a. O. S. 63.

[26]) Hoffmann a. a. O. S. 271; Scheuner a. a. O. S. 358; Saenger a. a. O., Vorbem. vor Art. 41, vgl. auch Wittmeyer a. a. O. S. 372 „Der Reichspräsident gleiche doch nur dem Geist, den er begreift, er reiche an den Reichstag, mit dem er sich messen soll, nicht heran".

keit vom Reichstag, der die dominierende Gewalt ist und in dessen Hand die gesamte Regierungsgewalt gelegt ist. Er hat nach der Ansicht Saengers sogar eine noch schwächere Stellung als der Präsident der französischen Republik.

Wir werden im Gegensatz zur Ansicht dieser Schriftsteller zu dem Ergebnis kommen, daß der Reichspräsident durchaus in der Lage ist, eine persönliche Politik, die er im Bewußtsein seiner Verantwortung für das Ganze betreiben will, auch durchzusetzen.

Die Verfassung wollte den Reichspräsidenten keineswegs als bloßes Dekorationsstück[27]) schaffen, sondern als einen leitenden Staatsmann, der weder verpflichtet noch berechtigt ist, sich von den Regierungsgeschäften fernzuhalten und der einen selbständigen verantwortungsbewußten Einfluß auf die politischen Geschehnisse auszuüben in der Lage ist[28]).

Wir werden erkennen, daß das Erfordernis der Gegenzeichnung, wodurch man ein freies und eigenmächtiges Tätigwerden des Reichspräsidenten bei den ihm zugewiesenen Rechten verhindern wollte, diesen durchaus nicht hindert, seine Kompetenzen fast uneingeschränkt nach eigenem selbständigen Ermessen im Bewußtsein seiner Verantwortung auszuüben. Nur die politische Verantwortung kann sich als ein Hindernis für die Ausübung einer selbständigen Politik auswirken. Aber auch in dem Bestehen einer derartigen Verantwortung liegt, wie wir erkennen werden, keine allzu große Schranke für die Ausübung einer eigenen selbständigen Politik.

Durch die Entwicklung der Verhältnisse hat der Reichspräsident sogar eine Stellung erlangt, die ihm nach dem **Buchstaben** der Verfassung nicht zugedacht war.

Nach dem Grundgedanken der Verfassung sollen Reichspräsident und Reichstag als die beiden wichtigsten Organe des Reiches einander ebenbürtig sein und sich das Gleichgewicht halten[29]). Der Reichstag als oberste Volksvertretung und als Träger der Gesetzgebung soll berechtigt sein, sowohl die Reichsregierung als auch den Reichspräsidenten vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen und unter bestimmten Voraussetzungen auch die Abberufung des Reichspräsidenten vom Volke zu fordern.

Als Gegengewicht gegenüber einer uneingeschränkten Parlamentsherrschaft hat der Reichspräsident das Recht, gegen Gesetze,

---

[27]) Nawiasky a. a. O. S. 84; Anschütz, R.-Verf. Vorbemerkung vor Art. 41.

[28]) Giese, Verf. S. 122; Schmitt, Verfassungslehre, S. 350; Finger a. a. O. S. 311, 317; Würmeling a. a. O. S. 363.

[29]) Wittmayer a. a. O. S. 359; Meißner, Handl. d. Politik, Bd. III, S. 42; Nawiasky S. 71; Würmeling a. a. O. S. 360.

die der Reichstag beschlossen hat, den Volksentscheid anzuordnen und das Recht, den Reichstag aufzulösen. Gegenüber diesem Gleichgewicht brachten die Verhältnisse eine immer stärkere Verschiebung zu Gunsten des Reichspräsidenten, der eine Stellung erlangte, die dem in der Verfassung festgelegten Gedanken des Gleichgewichts nicht mehr entsprach[30].

Wir brauchen zum Beweise dieser Tatsache nicht die Verhältnisse der neuesten Zeit heranziehen, die auch noch zu sehr im Fluß sind, sondern werden erkennen, daß schon wenige Jahre nach dem Inkrafttreten der Weimarer Verfassung der Reichspräsident eine Stellung erlangte, die ihm eine immer bestimmendere und verantwortungsreichere Einflußmöglichkeit gewährte.

§ 2.

Die dem Reichspräsidenten durch das Recht der Regierungsernennung, Reichstagsauflösung und der Ausübung der Diktaturbefugnisse gewährte verantwortungsreiche Einflußmöglichkeit.

1. Abschnitt.

Das Recht der Ernennung der Reichsregierung.

Das wichtigste Recht, das die Verfassung dem Reichspräsidenten zuspricht, ist das Recht der Ministerernennung. Nach Art. 53 wird der Reichskanzler vom Reichspräsidenten ernannt und auf Vorschlag des Reichskanzlers die übrigen Reichsminister. Dem Reichspräsidenten gebührt also die Initiative zur Bezeichnung des Mannes, der ihm nach der politischen Lage als der berufene Führer erscheint.

Preuß hält das Ernennungsrecht des Art. 53 mit Recht für die wichtigste selbständige Funktion des Reichspräsidenten, wobei er seine politische Führereigenschaft zu beweisen habe. Besser als es im Wege parlamentarischer Wahlen möglich sei, könne der Reichspräsident, als ein aus der Volkswahl hervorgegangener Führer, der im politischen Leben schon seine Erfahrungen gesammelt habe, die verschiedenen dabei in Betracht kommenden politischen und fachlichen Gesichtspunkte abwägen und zur Entscheidung bringen[31].

Das Recht der Ernennung der Reichsregierung bildete sich als einfluß- und verantwortungsreichstes Recht des Reichspräsidenten aus.

---

30) Freytag-Lorringhoven a. a. O. S. 72.
31) Preuß. Staat, Recht und Freiheit, S. 288.

Auch bei dem Recht der Kabinettsbildung tritt deutlich die eigenartige Kompromißnatur der Weimarer Verfassung zutage, auf die wir schon oben hingedeutet haben. Die Verfassung stattet einerseits den Reichspräsidenten mit dem selbständigen Ernennungsrecht des Reichskanzlers aus, andererseits bindet sie ihn an das in der Verfassung verankerte parlamentarische Regierungssystem.

Dem Sinn der Verfassung entspricht es, wenn der Reichspräsident eine Regierung ernennt, die das Vertrauen der Mehrheit des Reichstags besitzt. Das Ernennungsrecht des Reichspräsidenten wäre demnach vorwiegend formeller Natur, materiell gemäß Art. 54 gebunden an Vertrauenspersonen des Reichstags, die aber nicht notwendigerweise Abgeordnete sein müssen[32].

Wenn wir nun die Stellung untersuchen, die der Reichspräsident in der Praxis gewonnen hat, so erkennen wir, daß sie eine zwar langsam, aber stetig wachsende Bedeutung gewonnen hat. Koellreutter hat Recht, wenn er in einem nach dem Tode des ersten Reichspräsidenten verfaßten Aufsatz schreibt, die Staatspraxis zeige, daß die Bedeutung der Stellung des Reichspräsidenten immer mehr zunehme[33]. Der Reichspräsident trat allmählich immer mehr hervor und wurde bald der ausschlaggebende Faktor.

Bei den ersten Regierungsbildungen entschieden noch die Parteien über die Gestaltung des Kabinetts. Der Reichspräsident überließ es ganz ihnen, eine regierungsfähige Koalition zu Stande zu bringen. War eine Einigung erzielt, so schlugen sie dem Reichspräsidenten den zu ernennenden Reichskanzler vor, worauf dieser durch seine Unterschrift die Ernennung des Reichskanzlers vollzog[34].

Nur die tatsächliche Lage und die parlamentarischen Verhältnisse führten zu einer derartigen Regierungsbildung. Eine solche Kabinettsbildung entspricht durchaus nicht dem Grundgedanken der Verfassung, die in dem Ernennungsrecht des Reichspräsidenten ein Gegengewicht gegen die Macht des Parlaments schaffen wollte[35].

Der Reichspräsident ist keineswegs verpflichtet, eine Regierung zu ernennen, die das Vertrauen des Reichstags genießt. Es besteht für ihn nur die politische Notwendigkeit, die Mehrheitsverhältnisse zu berücksichtigen. Bestände dazu eine Pflicht, so wäre sein Recht aus Art. 53 nur ein bloßes Scheinrecht, das jeder Bedeutung

---

[32] Nawiasky a. a. O. S. 69.
[33] Koellreutter a. a. O. S. 555.
[34] Bredt a. a. O. S. 177.
[35] Poetzsch-Heffter, R.-Verf. Art. 53, Anm. 1; Anschütz, R.-Verf. Art. 53, Anm. 2; Finger a. a. O. S. 311; Giese, DJZ. 1927, S. 278; Würmeling a. a. O. S. 371; Hatschek a. a. O. Bd. I, S. 622.

ermangelte. Das ist aber nicht der Sinn der Bestimmung des Art. 53, vielmehr geht aus der Entstehungsgeschichte der Reichsverfassung deutlich hervor, daß dem Reichspräsidenten bei der Regierungsernennung ein maßgebender, verantwortungsvoller Einfluß eingeräumt werden sollte[36]). Vor allem steht kein Wort in Art. 53, daß dieser Artikel eine positive Mitwirkung des Reichstags bei der Regierungsbildung erfordert. Keineswegs besteht eine Verpflichtung für den Reichspräsidenten, mit den Fraktionen vor der Regierungsbildung zu verhandeln, und es besteht kein Recht der Fraktionen. den Reichskanzler zu nominieren, den der Reichspräsident dann ernennen müßte, wie es die Ansicht Glums ist[37]). Hätte Glum Recht, so würde damit bei uns das französische System eingeführt, wonach das Kabinett von den Mehrheitsparteien unter sich vereinbart und dem Präsidenten aufgezwungen wird. Eine derartige unumschränkte Parlamentsherrschaft sollte nach der Weimarer Verfassung aber nicht eingeführt werden[38]). Nach dem geltenden Verfassungsrecht ist es allein Sache des Reichspräsidenten und des Reichskanzlers, die Regierung zu ernennen, während dem Reichstag das Recht zusteht, die neuernannte Regierung jederzeit durch ein Mißtrauensvotum zum Sturz zu bringen.

Voraussetzung für die durch die Lage der Verhältnisse bedingte Art der Ernennung durch Vorschlag von Seiten der Reichstagsmehrheit war erstmalig eine feste parlamentarische Mehrheit und zweitens ein enger Zusammenhang zwischen den Koalitionsparteien. An beiden Voraussetzungen begann es bald zu mangeln, und der Reichspräsident fing an, eine immer größere Rolle zu spielen[39]).

War es gelungen, wie z. B. in den Jahren 1919/20, eine Koalitionsregierung zustande zu bringen, so erwies sich diese Kabinettsbildung, die durch Parteivereinbarungen zustande kam, in kurzer Frist als nicht tragfähig. Die Verbindung der Parteien brach bei der ersten ernsteren Belastung auseinander. Die Parteien hatten sich bei den Verhandlungen über die Regierungsbildungen vor allem die Verteilung der Aemter am Herzen gelegen sein lassen, ohne sich mit der Hauptsache, der Aufstellung des Regierungsprogramms, näher zu befassen. Bei der Erfüllung der praktischen Aufgaben gingen dann die Meinungen soweit auseinander, daß hinterher eine Einigung nicht mehr erzielt werden konnte und die Koalition auseinanderbrach. Die Verantwortung zur Bildung einer neuen

---

36) Protokolle, S. 274 ff.
37) Glum a. a. O. S. 28 ff.
38) Hubrich a. a. O. S. 55.
39) v. Freytag-Loringhoven a. a. O. S. 158.

Regierung lagerte sich dann auf die Schultern des Reichspräsidenten und nur durch sein Eingreifen war eine Lösung der Krise möglich.

Der Gedanke einer Regierungsbildung auf der Grundlage parlamentarischer Koalition trat auch aus einem anderen Grunde immer mehr zurück. Der Grund, warum sich die Regierungsbildung immer mehr mit der Person des Reichspräsidenten verknüpfte, bestand in dem Problem der Zusammenfassung aller Kräfte, das im Laufe der Jahre immer stärkere Schwierigkeiten bereitete[40]). Die Heranziehung der großen wirtschaftlichen Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer erwies sich als unumgänglich notwendig. Daneben erhoben auch die Landwirtschaft und die Wehrverbände Anspruch auf politische Berücksichtigung. Parteien, und wenn sie auch noch so fest zusammengeschlossen waren, bildeten für eine Regierung keine tragfähige Grundlage mehr. Die Stellung der Industrie und der Landwirtschaft zum Staate bildete das grundlegende Problem[41]). Die Kabinettsbildung erforderte immer mehr die verantwortungsbereite Willensentscheidung eines Einzelnen.

Immer notwendiger wurde das persönliche verantwortungsbewußte Eingreifen des Reichspräsidenten, nicht nur weil die Koalitionen auseinanderbrachen, sondern vor allem, weil die Koalitionsverhandlungen zwischen den Parteien überhaupt nicht zum Ziele führten. Die Parteien waren nicht in der Lage, einen Bewerber vorzuschlagen, der das Vertrauen des Reichstags besessen hätte. So war der Reichspräsident immer stärker genötigt, Kanzler zu ernennen, die das Vertrauen des Reichstags nicht besaßen[42]).

Ganz deutlich trat dies bei der Ernennung des Ministeriums Kuno im Jahre 1922 in Erscheinung. Kuno stand selbst außerhalb des Reichstags. Seine Versuche, eine arbeitsfähige Mehrheitsregierung zustande zu bringen, scheiterten und er legte daraufhin den Auftrag zur Kabinettsbildung in die Hände des Reichspräsidenten zurück. Ebert erneuerte seinen Auftrag, indem er ihm freie Hand gab, das Kabinett unabhängig von den Wünschen der Parteien zusammenzusetzen. Dem kam Kuno nach und berief sein Kabinett als Minderheitskabinett zur Hälfte aus Parlamentariern, zur anderen Hälfte aus nichtparlamentarischen Fachleuten.

Eine noch stärkere Nichtbeachtung des Reichstags fand bei der Kabinettsbildung im Jahre 1923 statt. Der Reichspräsident schrieb nach vergeblichen Bemühungen Kardorffs an den Minister a. D.

---

[40]) Vgl. Herrfahrdt a. a. O. S. 36 ff.

[41]) Stresemann a. a. O. Bd. I, S. 304.

[42]) v. Freytag-Lorringhoven a. a. O. S. 73; Stresemann a. a. O. Bd. II, S. 38.

Albert: „Meine bisherigen Besprechungen über die Kabinettsbildung haben mich davon überzeugt, daß es zur Zeit nicht möglich ist eine Koalitionsregierung mit ausreichender parlamentarischer Grundlage zu bilden. Die Lage Deutschlands ist aber in jeder Beziehung so außerordentlich ernst, daß die Bildung einer verfassungsmäßigen Regierung keinen Aufschub mehr duldet". Die Kabinettsbildung sollte also ohne jede Mitwirkung oder auch nur Befragen des Reichstags geschehen, vielmehr nach freiem Ermessen von Reichskanzler und Reichspräsident erfolgen.

Um sich aber vor dem Verdacht zu schützen, daß er sich einer Möglichkeit der Kabinettsbildung auf Mehrheitsgrundlage zu entziehen versuche, machte der Reichspräsident immer wieder Versuche, eine Koalitionsregierung zustande zu bringen[43]). 1925 übertrug Hindenburg Fehrenbach das Mandat zur Führung von Verhandlungen über die Regierungsbildung auf Grundlage der „großen Koalition". Der Versuch schlug fehl, darauf richtete Hindenburg das gleiche Ersuchen an den Reichsminister Koch. Nachdem auch dieser Versuch gescheitert war, erteilte er dem Reichskanzler Luther den Auftrag zur Bildung einer neutralen Regierung der Mitte, die dann als Minderheitsregierung zustande kam. Ende März 1930 beauftragte der Reichspräsident Dr. Brüning mit der Neubildung der Regierung und ermächtigte ihn, die Regierung angesichts der Schwierigkeit der parlamentarischen Lage nicht auf einer koalitionsmäßigen Bindung aufzubauen, in welcher Form Dr. Brüning den Auftrag annahm.

Besonders weit ging die verantwortungsbewußte Initiative des Reichspräsidenten im Januar 1927. Als die Frage zur Entscheidung stand, ob die Regierung der Mitte nach links oder nach rechts verbreitert werden sollte, entschied sich Hindenburg für das letztere. Er beschränkte sich aber nicht darauf, eine bestimmte Kabinettsbildung vorzuschlagen, sondern gab auch der neu zu bildenden Regierung politische Richtlinien mit auf den Weg. Er brachte es in einem Schreiben vom 20. Januar 1927 an Reichskanzler Marx zum Ausdruck: „Die neue Regierung soll, wenn ihr auch Vertreter der Linksparteien nicht angehören, dennoch die besondere Pflicht haben, in gleicher Weise wie andere Staatsnotwendigkeiten die berechtigten Interessen der breiten Arbeitermassen zu wahren und in dem Bestreben, dem gesamten deutschen Volke in all seinen Schichten zu dienen, die vor uns stehenden wichtigen Aufgaben lösen." Dieser Einfluß des Reichspräsidenten, der sich bei der Ernennung der Regierung gebildet hat, hat sich besonders dadurch verstärkt, daß bei

---

[43]) Vgl. Stresemann, Bd. II, S. 3 ff. 77

der vorhandenen Parteizersplitterung eine Herausstellung zur Regierungsbildung vorher bestimmter Männer, wie die des Führers der Regierungspartei oder der Opposition, sich nicht hat bilden können[44]. Die Tatsache, daß sich der Schwerpunkt bei der Kabinettsbildung in der Person des Reichspräsidenten verlagert hatte, gab diesem das volle Recht gegenüber Ansprüchen der Parteien auf Beteiligung bei der Kabinettsbildung die ausschließliche Befugnis des Reichspräsidenten zu betonen und sich auf das Recht seiner eigenen freien Entschließung zu berufen. Die Zerrissenheit und Uneinigkeit des Reichstags gab ihm auch die Macht, diesen Standpunkt voll durchzusetzen. Die Ausführungen des Reichspräsidenten Ebert auf den Brief der DNVP.[45]), in welchem diese unter Berufung auf den parlamentarischen Brauch forderte, er solle eine der Oppositionsparteien mit der Kabinettsbildung beauftragen und nötigenfalls den Reichstag auflösen, treffen das Richtige, wenn er antwortete: „In Erwiderung ihres heutigen Schreibens muß ich darauf aufmerksam machen, daß die Reichsverfassung die Berufung des Mannes, der die Regierung bilden und leiten soll, meiner freien Entschließung überläßt. In Ausübung dieses mir verfassungsmäßig zustehenden Rechts habe ich bisher mit der Bildung einer neuen Regierung stets eine Persönlichkeit beauftragt, deren politische Stellung die meiste Aussicht auf eine schnelle Zusammensetzung eines arbeitsfähigen Kabinetts zu bieten schien".

Je schwächer die Basis des parlamentarischen Systems durch eine zerklüftete Parteigestaltung wird, je mehr Möglichkeiten und Kombinationen sich für eine Regierungsbildung ergeben, desto stärker muß der Einfluß des Reichspräsidenten werden[46]). Regierungsbildungen wie die oben geschilderten müssen sich auf Grund der Parteizerrissenheit und der daraus fließenden Schwäche des Reichstags immer wiederholen. Dazu kommt der Umstand, daß unter den unaufhörlichen Schlägen von außen und der immer mehr wachsenden Not die Regierungskrisen unabläßig aufeinander gefolgt sind[47]). Immer wieder kann es daher geschehen, daß der Reichspräsident durch das Fehlen der Möglichkeit, ein Kabinett auf fester Parteigrundlage zu errichten im Bewußtsein seiner hohen Verantwortung gezwungen wird, einen Kanzler zu ernennen, der nicht das Vertrauen der Parlamentsmehrheit besitzt.

---

[44]) Koellreutter, DJZ. 1925, S. 554.

[45]) Abgedruckt bei Poetzsch-Heffter, Jahrbuch des öff. Rechts, Bd. 13 S. 163.

[46]) v. Freytag-Lorringhoven a. a. O. S. 137; Koellreutter, DJZ. 1925, S. 554; Poetzsch-Heffter, Jahrbuch des öff. Rechts, Bd. 17, S. 84.

[47]) Preuß, Um die RV. von Weimar, S. 63.

Geschieht es aber, daß der Reichstag dem Kabinett ein Mißtrauensvotum erteilt hat, so ist der Reichspräsident verfassungsrechtlich verpflichtet, die Entlassung der Regierung vorzunehmen.

Nach der Ansicht Herrfahrdts hat der Reichspräsident das Recht, die Regierung trotz des Mißtrauensvotums im Amte zu behalten[48]). Ein Rücktritt würde nur dann einen Sinn haben, wenn die Opposition schon zur Regierung bereit stehe. Dasselbe sei der Fall, wenn eine Kabinettsbildung auf Grund einer Mehrheitsbildung zwar möglich wäre, der Reichspräsident aber auf Grund seiner Verantwortung die Regierungsbildung auf dieser Grundlage nicht vornehmen zu können glaubt und nun die Parteien der Mehrheitskoalition jeder anderen Regierung ein Mißtrauensvotum entgegensetzen würden. In beiden Fällen könne die Regierung im Amte bleiben. Nicht das Mißtrauensvotum, sondern die Entlassung bedeute das Ende der Amtszeit. Zur Entlassung sei der Reichspräsident bei einer derartigen Sachlage aber nicht verpflichtet. Die Ansicht Herrfahrdts würde eine außerordentliche Steigerung der Machtbefugnisse des Reichspräsidenten mit sich bringen. Sie ermöglicht, zwar eine praktische Lösung, bedeutet aber rechtlich eine Verfassungsverletzung und muß daher abgelehnt werden. Der Reichspräsident würde dann bewußt gegen den Willen der Volksmehrheit regieren und damit den in der Verfassung festgelegten Grundsatz, daß der Wille der Volksmehrheit ausschlaggebend sei, durchbrechen. Die Frage, ob der Reichspräsident zur Entlassung des Reichskanzlers, nachdem dieser ein Mißtrauensvotum erhalten hat, verpflichtet ist, muß unbedingt bejaht werden. Diese Entlassungspflicht schließt aber für den Reichspräsidenten nicht die Möglichkeit aus, den entlassenen Reichskanzler erneut zum Kanzler zu ernennen[49]). Nirgends aus der Verfassung läßt sich eine gegenteilige Ansicht herleiten, da sich nirgends eine Bestimmung findet, die wie der Art. 25, der eine zweite Auflösung des Reichstags aus dem gleichen Anlaß verbietet, die erneute Ernennung des einmal entlassenen Reichskanzlers untersagt. Eine andere Frage ist es allerdings, ob diese erneute Ernennung einen praktischen Wert besitzt, da der Reichstag das Recht hat, die Regierung erneut durch Mißtrauensvotum zu stürzen und gegebenenfalls den Reichspräsidenten durch Einleitung einer Volksabstimmung gemäß Art. 43 II zur Verantwortung zu ziehen.

Wir sehen, daß dem Reichspräsidenten eine verantwortungsreiche schöpferische Tätigkeit bei der Ernennung der Regierung ermöglicht ist. Die Entwicklung der Einflußnahme des Reichspräsi-

---

48) Herrfahrdt a. a. O. S. 53 ff.
49) Anschütz, R.-Verf. Art. 53, Anm. 2.

denten bei der Regierungsbildung führte zu einer außerordentlichen Steigerung der Stellung des Reichspräsidenten und bedingte dadurch eine Herabdrückung der des Reichstags, die nicht im Einklang steht mit dem in der Verfassung festgelegten Grundsatz der Gleichordnung zwischen Reichspräsident und Reichstag. Der Reichspräsident kann zum Reichskanzler einen Mann seines ausgesprochenen persönlichen Vertrauens ernennen, auch wenn dieser nicht das Vertrauen des Parlaments besitzt. So kann er nach seinen eigenen Ideen durch den sie teilenden Reichskanzler regieren lassen, denn der vom Reichspräsidenten ernannte und dessen Vertrauen genießende Reichskanzler ist der Schöpfer der politischen Richtlinien. Zwar bleibt die Tatsache zu beachten, daß die Richtlinien der Politik nicht dem Reichskanzler vorgeschrieben werden können. Aber er kann die Richtlinien der Politik nur dann bestimmen, wenn der Reichspräsident ihn durch die Ernennung zum Reichskanzler dazu ermächtigt. Dieser wird aber bestrebt sein, nur einen Mann zum Kanzler zu ernennen, nach dessen ihm im wesentlich bekannten Richtlinien er den Kurs der Regierung gesteuert wissen will[50].

Damit ist ihm die Möglichkeit gegeben, die Politik dem verhängnisvollen Einfluß der so wechselfähigen Volksstimmung zu entziehen und der Gefahr zu begegnen, daß die einzelnen Regierungsmaßnahmen von einem klar ins Auge gefaßten Ziel abgelenkt werden.

Eine willensstarke Persönlichkeit, die sich ihrer großen Verantwortung für das Schicksal von Reich und Volk bewußt ist, kann durch das Recht der Kabinettsernennung ihren Einfluß zum höchsten Nutzen von Volk und Vaterland einsetzen und ihre Stellung in ganz außerordentlichem Maßstab ausbauen.

§ 2.

2. Abschnitt.

Das Recht der Reichstagsauflösung.

Das zweite Recht, das dem Reichspräsidenten eine selbständige verantwortungsvolle Eingriffsmöglichkeit in die Politik gewährt, ist das Recht der Reichstagsauflösung.

Wir werden auch bei diesem Recht, das die Verfassung dem Reichspräsidenten zugesteht, erkennen, daß ihm die Möglichkeit ge-

---

[50]) Vgl. Bell a. a. O. S. 838; Würmeling a. a. O. S. 385.

geben ist, in voller Selbständigkeit einen starken aktiven Anteil an den Staatsgeschäften zu nehmen. Art. 25 gewährt ihm das Recht, im höchsten Verantwortungsbewußtsein für das Wohl des Ganzen in die Geschicke des Reiches tatkräftig einzugreifen und sich als mitbestimmender und leitender Staatsmann einzuschalten. Das Auflösungsrecht ist eins der wichtigsten Mittel, um das Gleichgewicht zwischen Reichspräsident und Reichstag herzustellen. Ohne dieses Recht würde der Reichspräsident, der durch das parlamentarische System ohnehin schon aufs äußerste beschränkt ist, völlig der Gewalt des Parlaments ausgeliefert sein[51]).

Das Recht, das die Verfassung im Art. 25 dem Reichspräsidenten gewährt, stand nach Art. 24 der alten Verfassung schon dem Kaiser zu. Formell war Voraussetzung nach Art. 24 ein Beschluß des Bundesrats unter Zustimmung des Kaisers. Ein Beschluß des Reichsrats ist nach der heutigen Verfassung nicht erforderlich. dafür ist aber, wie wir sehen werden, das Erfordernis der Gegenzeichnung von weit größerer Bedeutung.

Der Reichspräsident wird von seinem Rechte der Reichstagsauflösung Gebrauch machen, wenn er erkennt, daß nach der Zusammensetzung des Reichstags die Möglichkeit einer Regierungsbildung ausgeschlossen ist, oder wenn er zu der Erkenntnis kommt, daß der Reichstag von der ihm abhängigen Reichsregierung eine Politik verlangt, die zwar einzelnen Parteien Vorteil, aber dem Volke in seiner Gesamtheit Schaden bringt. Das Gleiche gilt, wenn der Reichspräsident sich einem Umschwung in der Volksstimmung anpaßt, während der Reichstag unnachgiebig bleibt und so in seiner Zusammensetzung dem Willen des Volkes nicht mehr entspricht[52]). Ausschlaggebend kann auch Arbeitsunfähigkeit des Parlaments sein. Ein Zustand, der besonders am Ende der Wahlperiode einzutreten pflegt. Dann wird oft „der lebensmüde, an der eigenen Arbeitsfähigkeit verzweifelnde[53])" Reichstag selbst mit der Auflösung einverstanden sein. Aber auch wenn das Parlament gegen Ende der Wahlperiode noch arbeitsfähig ist, wird sich für den Reichspräsidenten oft eine Auflösung empfehlen, wenn die Zeit nicht mehr ausreicht, um mit dem alten Reichstag noch dringende Gesetze zu verabschieden.

Nach der Ansicht Hoffmanns[54]) und Wittmayer's[55]) ist das

---

[51]) Vgl. Schelcher, DJZ. 1924, S. 888.
[52]) v. Freytag-Loringhoven a. a. O. S. 105.
[53]) Wittmayer a. a. O. S. 320.
[54]) Hoffmann a. a. O. S. 259 ff.
[55]) Wittmayer a. a. O. S. 319.

Auflösungsrecht des Art. 25 nur als auf dem Papiere stehend anzusehen, als eine Bestimmung, die in Wirklichkeit der Reichspräsident kaum jemals zur Anwendung bringen kann. Derselben Ansicht ist Scheuner, der das Recht der Reichstagsauflösung ebenfalls nur als eine theoretische Vorstellung hinstellt[56]. Die Tatsachen haben das Gegenteil erwiesen. In dem Jahre, in dem Hoffmanns Abhandlung erschienen ist (1924), ist das Auflösungsrecht zweimal ausgeübt worden.

Am 13. März 1924 hat der Reichspräsident von dem ihm eingeräumten Auflösungsrecht Gebrauch gemacht.

Bei Poetzsch-Heffter lesen wir den Wortlaut der Auflösungsverfügung[57]. Den Anlaß gab das Verlangen der Reichsregierung, die von ihr auf Grund der Ermächtigungsgesetze vom 13. Oktober und 8. Dezember 1923 ergangenen und von ihr als lebenswichtig bezeichneten Verordnungen unverändert fortbestehen zu lassen. Da dieses Verlangen nicht die Zustimmung des Reichstags fand, wurde er aufgelöst[58].

Auch der zweite Reichstag verfiel nach knapp sechsmonatigem Bestehen der Auflösung. In der Auflösungsverfügung vom 20. Oktober 1924 heißt es: „Parlamentarische Schwierigkeiten machen die Beibehaltung der gegenwärtigen Reichsregierung und gleichzeitig die Bildung einer neuen auf der Grundlage der bisher befolgten Innen- und Außenpolitik unmöglich." In seiner Rede, mit der er den Reichstag auflöste, führte Dr. Marx aus, daß die Reichsregierung sich für verpflichtet halte, durchdrungen von ihrer Verantwortung für das Schicksal von Volk und Reich, die Entscheidung des Volkes anzurufen, wenn die Mehrheit des Reichstags darauf bestünde, einen Weg zu beschreiten, der nach der Ueberzeugung des Reichspräsidenten und der Regierung für das Volk verderblich sei[59].

Und wie der erste und zweite fand auch der am 7. Dezember 1924 gewählte dritte Reichstag kein natürliches Ende. Er wurde am 31. März 1928 aufgelöst.

Der Reichspräsident wird nun in jedem Falle, in dem eine Meinungsverschiedenheit besteht, in dem Bewußtsein seiner Verantwortung zu prüfen haben, ob er diese für so bedeutungsvoll hält, daß er ihretwegen zur Auflösung schreitet. Er wird dies nur dann tun, wenn dieser Schritt unumgänglich nötig ist und wenn er über-

---

56) Scheumer a. a. O. S. 131 ff., vgl. auch Finger a. a. O. S. 268 „Das Auflösungsrecht sinkt praktisch zur Bedeutungslosigkeit herab".

57) Poetzsch, Arch. f. öff. Recht, Bd. 13, S. 161.

58) Vgl. dazu Hachenburg, DJZ. 1924, S. 284.

59) Vgl. Stresemann a. a. O. S. 355, Bd. I.

zeugt ist, daß die Mehrzahl der Wähler sich auf seinen Standpunkt stellt und Männer in das Parlament geschickt werden, die einer neugebildeten Regierung nach der vom Reichspräsidenten gewünschten Färbung das Vertrauen geben werden. Nur in den extremsten Fällen, in denen von vornherein für ihn günstige Wahlen zu erwarten sind, wird er von seinem Auflösungsrecht, das jedesmal eine außerordentliche Erschütterung des öffentlichen Lebens mit sich bringt, Gebrauch machen[60]. Denn für den Reichspräsidenten besteht daneben die Möglichkeit, schon mit der bloßen Drohung einer Auflösung einen Einfluß auf den Reichstag auszuüben und ihn von einer gegen die Volksüberzeugung gerichteten Einstellung abzubringen.

Ist aber eine Auflösung erfolgt, so erfährt die Machtstellung des Reichspräsidenten eine außerordentliche Steigerung. Nach der Auflösung ist er in der Lage, fast drei Monate[61] seine Maßnahmen völlig selbständig zu treffen. Er kann in dieser Zeit nach eigener Verantwortung eine Regierung zusammenzustellen, ohne an den Grundsatz des parlamentarischen Regierungssystems gebunden zu sein[62]. Der Reichspräsident ist sogar in der Lage, den Grundsatz des parlamentarischen Regierungsbildung fast völlig zu beseitigen, wenn der Reichstag, wie so oft, nicht fähig ist, eine neue Regierung zu bilden oder eine von dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung dringend gewünschte gesetzliche Maßnahme vorzunehmen und daher aufgelöst werden müßte.

Wir haben die Ansicht Hoffmanns und Wittmayers gehört, die das Auflösungsrecht nur als ein auf dem Papier stehendes ansehen. Zum Beweise ihrer durch die Tatsachen widerlegten Behauptungen stützen sie sich auf die Forderung des Art. 50, wonach auch die Reichstagsauflösung der Gegenzeichnung bedarf. Dadurch könne die Auflösung kaum jemals praktisch in Wirksamkeit treten.

Hoffmann, Wittmayer und der sich ihnen anschließende Scheuner haben aber mit ihrer Behauptung Unrecht, daß durch die Gegenzeichnung das Recht des Reichspräsidenten aus Art. 25 zu einem bloßen Scheinrecht herabgesunken sei und der Reichspräsident bei seiner Ausübung in vollkommener Abhängigkeit von der Regierung stehe.

Daß die Reichstagsauflösung der Gegenzeichnung bedarf, ist unbestritten. Bei den Beratungen im Verfassungsausschuß wurde an dem Grundgedanken festgehalten, daß besonders zu einem so wich-

---

[60]) Troitzsch a. a. O. S. 27; Freytag-Lorringhoven a. a. O. S. 104.
[61]) Art. 25 II und 23 II.
[62]) Lucas a. a. O. S. 38; Wertheimer a. a. O. S. 18.

tigen Regierungsakt wie dem Appell an die Wählerschaft die ministerielle Gegenzeichnung nötig sei und durch Abstimmung die Abänderungsvorschläge, die auf eine Befreiung der Reichstagsauflösung von der Gegenzeichnung hinausliefen, abgelehnt[63]. Wie Schmitt zutreffend bemerkt, hat die Verfassung also kein rein präsidielles Auflösungsrecht geschaffen, sondern eine Verbindung von ministerieller und präsidieller Auflösung geschaffen[64].

Durch die Forderung der Gegenzeichnung wird nun unter allen Umständen notwendig, daß ein Minister die Auflösung denken muß. Es war damit aber nicht die Frage gelöst, ob das gegenzeichnende Kabinett stets ein mit der Reichstagsmehrheit übereinstimmendes sein müsse, oder ob es auch ein Minderheitskabinett sein könne. Die Frage, ob eine Auflösung nur dann zu Stande kommt, wenn Reichspräsident und Reichsregierung in ihrer Ansicht übereinstimmen und der Reichspräsident zur Untätigkeit verurteilt ist, wenn er im Bewußtsein seiner Verantwortung zu dem Entschlusse gelangt, er müsse die Auflösung auch gegen die Mehrheit des Reichstags und gegen die Meinung des aus dieser Mehrheit hervorgegangenen Ministeriums vornehmen, ist lebhaft bestritten.

Koellreutter verneint die Frage, ob der Reichspräsident die Auflösung auch gegen den Willen der gesamten Reichsregierung ohne Verfassungsverletzung durchführen könne[65]. Er würde verfassungswidrig handeln, wenn er entgegen Art. 54 Persönlichkeiten zu Ministern ernennen wolle, die das Vertrauen des Reichstags nicht besitzen, so daß er nicht in der Lage sei, die Reichsregierung zu entlassen und mit einer Minderheitsregierung die Auflösung des Reichstags durchzuführen.

Eine ähnliche Ansicht vertritt Hoffmann, der es für ausgeschlossen hält, solange verfassungsmäßige Zustände gewahrt bleiben, daß der Reichspräsident nur zum Zwecke der Auflösung das bisherige Ministerium entlassen könne und ein ad hoc zusammengesetztes berufe[66]. Er könne diesen Akt nur im Einverständnis mit der Parlamentsmehrheit vornehmen, andernfalls müßte er sich vor dem Staatsgerichtshof wegen Verfassungsverletzung verantworten.

Freytag-Lorringhoven vertritt den Standpunkt, daß dem Reichspräsidenten bei einer Auflösung gegen den Willen der Reichstagsmehrheit, falls er nicht verfassungswidrige Mittel anwenden und gestützt auf eine ihm anhängende Minderheit schlimmsten Falls den

---

63) Protokolle, S. 337, 251 ff.
64) Schmitt, Arch. f. öff. Recht, N. F. 8, S. 168.
65) Koellreutter a. a. O. S. 6.
66) Hoffmann a. a. O. S. 265.

Bürgerkrieg hervorrufen wolle, nichts anderes übrig bleibe, als sich stillschweigend zu fügen oder auf sein Amt zu verzichten[67]).

Nach der Meinung Scheuners ist die Entlassung der Regierung und die Auflösung des Reichstags mit der Gegenzeichnung durch ein Minderheitskabinett, das rechtlich an und für sich zulässig sei, nur eine theoretische Vorstellung, da der Reichspräsident gar keine selbständige politische Autorität habe und seine zurückgezogene Stellung die präsidielle Auflösung ganz zurücktreten lasse. Wir haben demgegenüber gesehen, in wie hohem Maße der Reichspräsident zu selbständiger verantwortungsvoller Entscheidung berufen ist.

Nawiasky legt eine verfassungsmäßige Gehorsamspflicht zur Gegenzeichnung für den alten Reichskanzler fest[68]). Eine solche widerspricht aber dem Prinzip der Verantwortlichkeit. Der alte Reichskanzler kann seine Entlassung wohl freiwillig gegenzeichnen, er kann aber nicht gezwungen werden, die Verantwortung für seine Entlassung zu übernehmen.

Der überwiegende Teil der Literatur gibt sich aber mit einer Resignation des Reichspräsidenten nicht zufrieden und bejaht mit Recht die Frage, ob das gegenzeichnende Kabinett auch ein Minderheitskabinett sein könne[69]). Die Bildung einer Regierung, die im Widerspruch mit der Parlamentsmehrheit steht, muß auch dann möglich sein, wenn die im Amte befindliche Regierung die Auflösung des Reichstags, aber auch ihren Rücktritt verweigert. Wolgast gebraucht für ein solches Kabinett den treffenden Ausdruck „Kampfregierung".

Die Bildung einer Minderheitsregierung, Kampfregierung, mit der der Reichspräsident die Auflösung des Reichstags durchsetzt, entspricht durchaus dem Sinne der Verfassung, denn sie ermöglicht die Anrufung des höchsten Organs, des Volkes, das in einem Streitfall zwischen Reichspräsident und Reichstag gemäß der Verfassung Schiedsrichter sein soll. Der Reichspräsident muß im Bewußtsein seiner hohen Verantwortung eine ihm schädlich dünkende Politik verhindern können. Dazu muß er auch in der Lage sein, eine Regierung stürzen zu können, die das Vertrauen des Reichstags genießt, und auch eine Regierung ernennen können, die es zwar nicht

---

[67]) v. Freytag-Lorringhoven a. a. O. S. 105.

[68]) Nawiasky a. a. O. S. 90.

[69]) Thoma, DJZ. 1924, S. 659; Hatschek a. a. O. S. 626, Bd. I; Schmitt Verfassungslehre, S. 357; Anschütz, R.-Verf. Art. 25, Anm. 6; Pohl a. a. O. S. 488; Poetzsch-Heffter, R.-Verf. Art. 25, Anm. 2; Würmeling a. a. O. S. 370.

besitzt, aber eine den Reichsinteressen dienliche Politik zu gewährleisten scheint. Der neu ernannte Kanzler leistet dann Gegenzeichnung zur Auflösung des Reichstags nach Zeichnung seiner eigenen Ernennung und der Entlassung seines Amtsvorgängers. Man könnte gegen diese Lösung die Frage aufwerfen, ob denn überhaupt der neue Reichskanzler in dem Augenblick, wo er die Entlassung seines Vorgängers gegenzeichnet, schon Reichskanzler ist[70]). Würde man diese Frage verneinen, so würde man die Bedeutung des Ernennungsrechts des Reichspräsidenten fast völlig beseitigen. Um dem Sinn der Verfassung gerecht zu werden, darf man diese Frage nicht aus formellen Gesichtspunkten betrachten.

Nach dem neuen Reichsministergesetz vom 27. März 1930[71]) ist die Zulässigkeit einer Gegenzeichnung der Entlassung des bisherigen Kanzlers durch den Nachfolger im § 13 ausdrücklich festgelegt.

Das Gleiche gilt, wenn man die Unzulässigkeit einer Kampfregierung aus dem Einwand herleiten wollte, daß sie nicht mit Rücksicht auf die Mehrheitsverhältnisse im Reichstag ernannt ist. Dann wäre das Ernennungsrecht des Reichspräsidenten nur rein formeller Natur. Wir haben aber schon oben gesehen, daß ein derartiger Parlamentsabsolutismus durchaus nicht im Einklang mit der Verfassung steht. Der Reichspräsident hat vielmehr vollkommen das Recht, im Falle des Art. 53 selbständig zu handeln und er ist rechtlich in keiner Weise durch Art. 54 an den Willen der Reichstagsmehrheit gebunden. Gewiß ist das Vertrauen des Reichstags nötig. Aber es genügt durchaus, wenn die Reichsregierung das Vertrauen des neu gewählten Reichstags gewinnt[72]). Hatschek spricht treffend von antipierter Verantwortlichkeit; die neue Regierung läßt sich vom Reichspräsidenten die Auflösungsbefugnis geben in der Erwartung, daß sie bei dem neugewählten Reichstag eine Mehrheit finden werde[73]).

Wir erkennen, daß durch die Möglichkeit der Ernennung einer Minderheits- oder Kampfregierung praktisch der Gegenzeichnung der Stachel genommen wird. Die Forderung der Gegenzeichnung, die nach dem Sinne der Verfassung die Abhängigkeit des Reichspräsidenten von der Reichsregierung und der Reichstagsmehrheit festlegen soll, legt dem Reichspräsidenten in Wahrheit nur eine formelle Erschwerung auf. Ihm ist die Möglichkeit gegeben, vollkommen frei eine eigene selbständige Politik zu treiben.

---

70) Würmeling a. a. O. S. 382; Hübrich a. a. O. S. 110.
71) Reichsgesetzblatt 1930 I, S. 96.
72) Nawiasky a. a. O. S. 90; Giese, Staatsrecht, S. 90.
73) Hatschek a. a. O. Bd. I, S. 626.

Der oben gezeigte Weg befähigt ihn, sein Amt im Bewußtsein seiner hohen Verantwortung für das Wohl der Gesamtheit auszuüben, wenn er zur Einsicht gelangt, daß vom Reichstag und der von ihm abhängigen Reichsregierung eine einseitige Interessenpolitik zu erwarten ist, und glaubt, die dadurch heraufbeschworenen Gefahren des Widerstandes der unterdrückten Volksteile nicht verantworten zu können.

Die Verfassung stellt neben dem Erfordernis der Gegenzeichnung noch eine zweite Einschränkung auf, indem sie bestimmt, daß die Auflösung nur einmal aus dem gleichen Anlaß erfolgen soll. Diese Beschränkung bestand in der alten preußischen Verfassung und der alten Reichsverfassung nicht. Hier war von einer nur einmaligen Auflösung keine Rede. Dieses unbeschränkte Auflösungsrecht benutzte besonders Bismarck, um vor allem 1862 und den darauf folgenden Jahren seine Politik gegenüber dem Landtag durch immer wiederholte Auflösungen durchzusetzen. In Erinnerung an diese Konfliktszeit und um zu verhindern, daß, wie Preuß es ausdrückt[74]), der Reichspräsident und die Regierung durch immer wiederholte Auflösungen den Reichstag und die Wählerschaft allmählich mürbe machen, bis es ihnen gelingt, ihre Politik im Gegensatz zur Mehrheit des Volkes durchzusetzen, wurde in die Verfassung die Forderung aufgenommen, daß die Auflösung nur einmal aus dem gleichen Anlaß erfolgen solle. Die Auflösung soll in der parlamentarischen Demokratie Berufung an das Volk und die Neuwahl eine endgültige Entscheidung sein, während sie früher ein reines Kampfmittel war, das vom König beliebig oft angewandt werden konnte. In Wahrheit kann dieses Verbot des Art. 25 aber ebenfalls nur als eine formelle Erschwerung angesehen werden, denn es wird kaum Schwierigkeiten bereiten, einen Gesichtspunkt, auf Grund dessen der Reichstag der Auflösung verfallen war, als neu herauszustellen[75]). Aber auch wenn die erneute Auflösung gegen den Grundsatz des Art. 25 verstößt, ist sie nicht unwirksam[76]). Der Reichspräsident setzt sich zwar der Gefahr einer Anklage vor dem Staatsgerichtshof aus, aber sein erstrebtes Ziel hat er erreicht. Demgegenüber steht eine andere Ansicht, die dem Reichstag das Recht gibt, diese nochmalige Auflösung einfach nicht zu beachten und seine Tätigkeit fortzusetzen[77]). Eine Ansicht, die m. E. zu einer außerordentlichen Ver-

---

[74]) Protokolle, S. 251.

[75]) Würmeling a. a. O. S. 360; v. Freytag-Loringhoven a. a. O. S. 102.

[76]) Hatschek a. a. O. Bd. I, S. 487; Finger a. a. O. S. 268; Anschütz, R.-Verf. Art. 25, Anm. 7; Würmeling a. a. O. S. 360, Anm. 51.

[77]) Giese, R.-Verf. Art. 25, Anm. 3; Pohl a. a. O. S. 487.

wirrung führen muß, wenn der Reichstag aus eigener Macht heraus bestimmen kann, ob eine Auflösung aus dem gleichen Anlaß heraus erfolgt ist. Denn nirgends ist sonst ein besonderes Prüfungs- und Festsetzungsverfahren vorgesehen für die Frage, ob ein gleicher Anlaß vorliegt. Insbesondere ist die Anrufung des Staatsgerichtshofs nicht möglich, da Art. 19 eine solche bei Streitigkeiten zwischen den obersten Reichsorganen über die Auslegung und Anwendung der Verfassung nicht vorsieht. Dem neugewählten Reichstag ist zwar das Recht der Staatsgerichtshofsklage zuzusprechen, aber der alte darf sich nicht einfach über die Entscheidung des Reichspräsidenten hinwegsetzen und gilt als aufgelöst.

Stier-Somlo vertritt einen vermittelnden Standpunkt, indem er der Ansicht ist, daß die Ignorierung der Auflösung der Würde des Reichspräsidenten nicht entspräche[78]). Es müßte mit diesem, dem Reichstag und der Reichsregierung verhandelt werden. Aber diese Lösung ist praktisch nicht brauchbar, denn was soll geschehen, wenn eine Einigung nicht zustande kommt?

Eine erneute Auflösung ist dem Reichspräsidenten noch insofern erleichtert, als für ihn keine verfassungsrechtliche Pflicht besteht, den Auflösungsgrund mitzuteilen. Hubrich fordert zur Wahrung der öffentlichen Rechtssicherheit diese Angabe[79]), aber man wird mit der herrschenden Meinung daran festhalten, daß eine Begründung mangels ausdrücklicher Bestimmung im Art 25 nicht erforderlich ist[80]).

Der Auflösungsgrund ist immer ein bestimmtes äußeres Geschehen, das die Veranlassung zur Auflösung gibt, nicht der innere Grund, aus dem der Entschluß dazu hervorgeht[81]). Und nicht die Gleichheit des Motivs soll eine erneute Auflösung hindern, sondern nur die Gleichheit des äußeren Anlasses.

Art. 25 steht also rechtlich nicht im Wege, wenn sich im neugewählten Reichstag wiederum die gleichen parlamentarischen Schwierigkeiten ergeben und Reichspräsident und Reichsregierung ihrer hohen Verantwortung bewußt und bereit für ihren Schritt die Verantwortung zu übernehmen durch Neuauflösung unhaltbaren Zuständen, die eine klare Regierungsbildung verhindern, ein Ende machen wollen.

---

78) Stier-Somlo a. a. O. S. 583.
79) Hubrich a. a. O. S. 63.
80) Anschütz, R.-Verf. Art. 25, Anm. 7; Freytag-Loringhoven a. a. O. S. 102; Poetzsch-Heffter, R.-Verf. Art. 25, Anm. 4 b.
81) Schelcher, DJZ. 1924, S. 889.

3. Abschnitt.

Die Diktaturbefugnisse des Art. 48.

Haben wir schon bei den bisherigen Rechten, die die Verfassung dem Reichspräsidenten gewährt, gesehen in wie weitem Umfange dem Reichspräsidenten eine selbständige Politik im Bewußtsein seiner hohen Verantwortung für Volk und Reich ermöglicht ist, so wird diese Möglichkeit positiv mit eigenen Taten vorzugehen in noch weit größerem Maße durch eine weitere Verfassungsbestimmung verstärkt. Es ist dies der Art. 48.

Nach der Ansicht Scheuners ist das Verordnungsrecht aus Art. 48 als hochpolitisches Recht in die Hand des Kabinetts gelegt[82]). Wir werden erkennen, wie irrig die Ansicht Scheuners ist und in wie hohem Maße die immer stärker in Anwendung kommende Ausübung der Vollmachten auf Grund des Art. 48 zu einer Hebung der Stellung des Reichspräsidenten führte. Eine Entwicklung, die wie die bei der Kabinettsbildung stark im Widerspruch mit dem Grundgedanken der Verfassung, nämlich der Gleichordnung der beiden Organe Reichspräsident und Reichstag steht. Auf Einzelheiten des viel umstrittenen Art. 48 werden wir nicht eingehen können, da dies über den Rahmen unserer Arbeit hinausgehen würde.

Es können Zweifel auftauchen, ob Art. 48 überhaupt schon anwendbares Recht ist, da der Absatz V von einem noch zu erlassenden Reichsgesetz spricht. Es ist aber unbestritten, daß Art. 48 geltendes Recht ist[83]). Es geht aus dem Wortlaut des Art. 48 nicht hervor, daß er erst nach dem Erlaß des in Absatz V erwähnten Ausführungsgesetzes zur Anwendung kommen solle. Diesem Ausführungsgesetz ist lediglich die nähere Regelung überlassen.

Die Befugnisse zur Ausbildung der Diktaturgewalt liegen nach Art. 48 in der Hand des Reichspräsidenten. Er ist der ordentliche Träger der Diktatur. Seine Anordnungen bedürfen jedoch zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung. Hieraus schließt Scheuner irrig. daß das Verordnungsrecht des Art. 48 in die Hand des Kabinetts gelegt sei.

Die Weimarer Verfassung faßt in Art. 48 die Vorschriften zusammen, die in der alten Verfassung in den Art. 19 und 68

---

82) Scheumer a. a. O. S. 358.

83) Vgl. RGStr. 55, S. 115; 56 S. 163; Anschütz, R.-Verf. Art. 48, Anm. 11; Grau a. a. O. S. 24.

enthalten sind. Die Vorschrift des Art. 48 I regelt die Reichsexekution und ist eine Fortsetzung des Art. 19 der alten Verfassung, während Art. 48 II aus der Einrichtung des Kriegszustandes in Art. 68 AV. in Verbindung mit dem preußischen Gesetz über den Belagerungszustand von 1851 hervorgegangen ist.

Art. 48 I bestimmt, daß der Reichspräsident ein Land, das die ihm nach der Reichsverfassung und den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt, dazu mit Hilfe der bewaffneten Macht anhalten kann. Nach Art. 19 a. V. stand die Entscheidung darüber, ob gegen ein widersetzliches Land vorzugehen war, nicht dem Kaiser, sondern dem Bundesrat zu. Es ist nirgends im Art. 48 I ein Anhaltspunkt dafür gegeben, daß der Reichspräsident bei seiner Entscheidung der Zustimmung einer anderen Stelle bedarf. Es fehlt jedenfalls an einer Bestimmung, durch die für eine Beantwortung der Frage, ob die rechtlichen Voraussetzungen gegeben seien, die Anrufung entweder des Reichsgerichts oder des Staatsgerichtshofs für den Reichspräsidenten bei Beginn der Reichsexekution vorgeschrieben wäre[84]. Man wird jedoch sagen müssen, daß sowohl über die tatsächlichen als auch die rechtlichen Voraussetzungen der Reichsexekution das Land einen Spruch des Staatsgerichtshofs herbeiführen kann und dieser dabei die Frage, ob das Land seine Pflichten gegen das Reich erfüllt habe oder nicht, zu entscheiden hat[85]. Bei offenkundigem und unbestrittenem Ungehorsam eines Landes wird man aber, wie Poetzsch-Heffter mit Recht bemerkt, nicht erst ein Urteil des Staatsgerichtshofs verlangen, um dem Reichspräsidenten einen besonderen Vollstreckungstitel zu geben[86]. Die Exekutionsmaßnahmen, die der Reichspräsident vornehmen kann, können von der Ersatzvornahme auf Kosten des Landes und der Einbehaltung finanzieller Leistungen bis zum äußersten Mittel der Durchsetzung des Reichswillens mit Hilfe der bewaffneten Macht sich erstrecken. Leistet das Land bewaffneten Widerstand, so ist dieser Krieg kein nach Völkerrecht zu beurteilender Krieg, da ein solcher nur zwischen Staaten, die Völkerrechtssubjekte sind, stattfinden könnte[87]. Ein Hindernis für den Reichspräsidenten besteht nun in der Nachprüfung der tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen der Reichsexekution seitens des Staatsgerichtshofs keinesfalls. Will der Reichspräsident eine derartige Nachprüfung verhindern, so kann er in den Fällen, in denen der Ungehorsam eines Landes, wie in den meisten Fällen,

---

[84]) Vgl. Freytag-Lorringhoven a. a. O. S. 145; Stier-Somlo a. a. O. S. 615.

[85]) Giese, Staatsrecht, S. 143.

[86]) Poetzsch-Heffter, R.-Verf. Art. 48, Anm. 3.

[87]) Hubrich a. a. O. S. 104.

Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung hervorruft, sein Einschreiten auf Art. 48 II stützen, bei dem unstreitig die Voraussetzungen keiner Nachprüfung seitens einer anderen Stelle unterliegen.

Und in der Tat ist bisher von Artikel 48 I ein überaus geringer Gebrauch gemacht worden. Einer dieser Fälle war das Vorgehen gegen die thüringische Lade im April 1920. In dem Schreiben des Reichsministers des Innern an die Landesregierung in Gotha heißt es ausdrücklich, daß die Voraussetzungen für ein Einschreiten auf Grund des Art. 48 I gegeben seien.

In den meisten Fällen, in denen die Voraussetzungen für eine Reichsexekution gegeben waren, wurden die Diktaturmaßnahmen auf Art. 48 II gestützt. So heißt es in dem obenerwähnten Schreiben ferner: „Außerdem sei aber auch im Hinblick auf die angestifteten Unruhen ein Einschreiten auf Grund des Art. 48 II geboten." Auch beim Vorgehen gegen Sachsen im Jahre 1923 sollte nicht die Erfüllung der Pflichten Sachsens gegen das Reich erzwungen werden, sondern die Verordnung stützte sich auf Absatz II, trotzdem die Voraussetzungen des Art. 48 I gegeben waren, und verlangte Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

Ein derartiges Einschreiten des Reichspräsidenten zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung hat zur Voraussetzung, daß eine erhebliche Störung oder Gefährdung vorliegt. Die Entscheidung darüber, ob eine Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorliegt, liegt nun ganz in der Hand des Reichspräsidenten. Ebenso unterliegt die Entscheidung, welche Maßnahmen zur Wiederherstellung nötig sind, vollkommen dem freien pflichtmäßigen und verantwortungsbewußtem Ermessen des Reichspräsidenten und ist der Nachprüfung durch die Gerichte entzogen. Weder Notwendigkeit noch Zweckmäßigkeit der getroffenen Maßnahmen unterliegt ihrer Nachprüfung[88]). Die Reichsverfassung bindet den Reichspräsidenten nur an bestimmte Voraussetzungen, nicht aber an bestimmte Formen. Unter dem Begriff „Maßnahmen" zur Wiederherstellung der Ordnung und Sicherheit werden wir sachliche Handlungen aller Art zu verstehen haben, denn das Wort „Maßnahme" enthält nicht, wie Grau mit Recht bemerkt[89]), die Bezeichnung einer bestimmten Handlungsform, wie etwa die Begriffe „Gesetz, Verordnung oder Verfügung."

---

[88]) RGStr. 57, 384; 58, 271; 59, 45, 187.
[89]) Grau a. a. O. S. 44.

Typische Maßnahmen im Sinne des Art. 48 sind:

a) die Außerkraftsetzung der im Art. 48 aufgezählten Grundrechte.
b) die Uebertragung der vollziehenden Gewalt auf reichseigene Organe, insbesondere auf sog. Reichskommissare, die entweder nur Verwaltungsbefugnisse erhalten oder auch Befugnisse zu gesetzgeberischen Maßnahmen.
c) die Veränderungen der strafgerichtlichen Zuständigkeiten, insbesondere durch Einsetzung außerordentlicher Gerichte.
d) die Verrhängung der Militärdiktatur, d. h. die Uebertragung der vollziehenden Gewalt auf Militärbefehlshaber.

Dazu kommt als Wichtigstes der Erlaß von Verordnungen, die sowohl Rechts- als auch Verwaltungsverordnungen sei können. Die bisher erlassenen Rechtsverordnungen waren zum größten Teil solche mit Gesetzeskraft. Durch sie konnten einfache Gesetze abgeändert oder aufgehoben werden. Diese Rechtsverordnungen enthielten den typischen Charakter der sog. Notverordnungen, wie sie in den Landesverfassungen z. B. in Art. 55 der preußischen Verfassung von 1920 (Art. 63 alte pr. VU.) enthalten sind. Ein derartiges Notverordnungsrecht ist in der Reichsverfassung nicht enthalten, trotzdem wurden auch im Reiche Notverordnungen erlassen, d. h. Verordnungen, die im Falle eines Notstandes erlassen werden und auf Verlangen des Parlaments aufzuheben sind. So wurde auch in die Reichsverfassung ein ihr unbekanntes Notverordnungsrecht hineingebracht.

Bei der Anwendung und Auswahl der oben aufgezählten Maßnahmen soll der Reichspräsident nicht weiter gehen, als zur Erreichung der Wiederherstellung der Ordnung und Sicherheit erforderlich ist. Doch gibt es keine Stelle, die über die Notwendigkeit der Anwendung eine Entscheidung treffen könnte, sodaß der Reichspräsident bei Auswahl und Anwendung der zu treffenden Maßnahmen vollständige Selbständigkeit besitzt.

Verstärkt wird die Möglichkeit der Ausübung einer selbständigen Politik auf Grund des Art. 48 durch die Auslegung des Begriffes „erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung." Die Auslegung dieser Begriffe wurde immer weiter ausgedehnt, ohne daß sie auf nennenswerte Widerstände stieß. Insbesondere sah man die Voraussetzungen für erfüllt an, wenn wirtschaftliche Bedürfnisse Zwangsmaßregeln erforderten[90]). Die Verfassung sucht nun eine Schranke gegenüber einer allzu selbständi-

---

[90]) Vgl. Entscheidung des StGH., 5. Dezember 1931 (StGH. 17/30).

gen Ausübung der Diktaturgewalt einzubauen, indem sie den Reichspräsidenten verpflichtet, den Reichstag von der Erlassung einer Diktaturmaßregel in Kenntnis zu setzen und dem Reichstag das Recht gewährt, die Außerkraftsetzung einer erlassenen Anordnung zu verlangen. Weder durch das Recht, Anzeige zu verlangen, noch durch das Recht, Aufhebung zu verlangen, wird aber der Reichstag zu einem Organ der außerordentlichen Gesetzgebung. Ein Recht der Genehmigung der erlassenen Maßnahmen hat die Verfassung insbesondere dem Reichstag nicht zugestanden. Seine Befugnisse sind reine Kontrollbefugnisse. Ein Leitungs- oder Anordnungsrecht steht ihm nicht zu.

Eine außerordentliche Machtbefugnis würde dem Reichspräsidenten gewährt werden, wenn Grau mit seiner Ansicht Recht hätte, daß nicht einmal das ordentliche Gesetz stark genug sei, eine auf Grund des Art. 48 erlassene Verordnung zu brechen.

Nach der Ansicht Graus könne der Reichstag zwar die Außerkraftsetzung einer Diktaturanordnung verlangen, er sei aber nicht in der Lage, sie selbst zu beschließen und insofern auf den guten Willen des Reichspräsidenten angewiesen[91]). Es würde eine Umgehung der verfassungsmäßigen Zuständigkeitsverteilung bedeuten, wenn man dem Reichstag das Recht zuschreiben wollte, durch Herbeiführung eines Gesetzes die Diktaturanordnung zu beseitigen.

Der Ansicht Graus kann nicht beigetreten werden. Grau stützt seine Ansicht auf den Wortlaut des Abs. III, wonach der Reichstag die Außerkraftsetzung nur verlangen kann. M. E. ist dies kein Beweis für die Richtigkeit. Die Verfassung hat vielmehr als selbstverständlich angesehen, daß der Reichstag durch Gesetz die Diktaturverordnung aufheben kann, ihm daneben aber noch die erleichterte Möglichkeit gegeben, durch bloßes Aufhebungsverlangen den Reichspräsidenten zur Außerkraftsetzung zu zwingen, ohne daß der Reichsrat beteiligt zu werden braucht.

Auch nach der Ansicht Poetzsch-Heffter's sollte der Gesetzgeber durch keine Bestimmung des Art. 48 eingengt werden. Wenn die Befugnis des Aufhebungsverlangens nicht bis zu einer unmittelbaren Aufhebung erweitert sei, so sei das Motiv hierfür gewesen, zu verhüten, daß übereilte Beschlüsse ohne Uebergangsregelung sofort wirksam würden[92]).

Durch dieses Recht des Aufhebungsverlangens wird zwar eine gewisse politische Abhängigkeit des Reichspräsidenten vom Reichs-

---

91) Grau a. a. O. S. 162 ff.
92) Poetzsch-Heffter, R.-Verf. Art. 48, Anm. 16 e.

tag begründet. Eine erhebliche Schranke für die Ausübung einer selbständigen Politik durch den Reichspräsidenten besteht aber in der Befugnis des Außerkraftsetzungsverlangens oder in der Möglichkeit, durch Gesetz die Anordnung aufzuheben, bei der inneren Zerrissenheit und Ohnmacht des Reichstags nicht. Droht dieser durch Gesetz die Aufhebung einer Diktaturanordnung zu beschließen, so kann der Reichspräsident diesem Gesetz durch Drohung mit einer Reichstagsauflösung begegnen. Eine weitere Möglichkeit, seinen Willen und das für richtig erkannte durchzusetzen und gleichzeitig eine Verfassungsverletzung, die er durch Nichtaußerkraftsetzung begehen würde, zu vermeiden, besteht darin, daß er dem Reichstagsbeschluß zwar Genüge tut, aber alsbald im Vertrauen beim Volke Verständnis für seine Maßnahme zu finden, eine Diktaturmaßnahme, die gleichen oder ähnlichen Inhalt hat, an ihre Stelle setzt und dies nach einem erneuten Aufhebungsverlangen des Reichstags wiederholt. Für den Reichstag besteht gegen dieses Vorgehen zwar die Möglichkeit, einen Absetzungsantrag beim Volke gemäß Art. 43 II einzuleiten. Diese Möglichkeit ist aber für den Reichstag eine sehr gefährliche Waffe, da eine Ablehnung des Antrags seine Auflösung zur Folge hat.

Besonders dann kann der Reichspräsident von der Möglichkeit des Erlasses einer gleichen Anordnung Gebrauch machen, wenn inzwischen eine neue Sachlage eingetreten ist, z. B. wenn gleichzeitig oder später mit der Außerkraftsetzung der Reichstag aufgelöst worden ist. Der Erlaß einer nochmaligen Anordnung würde weder dem Sinn noch dem Zweck des Art. 48 II widersprechen[93]).

Eine Schranke für die Ausübung einer selbständigen Diktaturpolitik besteht auch nicht in der Bestimmung des Art. 50, wonach die präsidiellen Regierungsakte auf Grund des Artikel 48 erst mit ministerieller Gegenzeichnung Gültigkeit erlangen. Sollte der Reichskanzler oder der für die Diktaturanordnung zuständige Reichsminister die Gegenzeichnung verweigern, weil er sie vor dem Reichstag nicht vertreten zu können glaubt und ein Mißvertrauensvotum fürchtet, so besteht für den Reichspräsidenten die Möglichkeit, auf dem oben geschilderten Wege der Ernennung eines Kampfkabinetts und Reichstagsauflösung die für richtig erkannte Diktaturanordnung durchzusetzen.

Ist der Reichstag der Auflösung verfallen, so tritt die Lage ein, daß der Reichspräsident in seiner Einzelperson alle politische Macht verneint und mit Hilfe des Art. 48 wie ein absoluter Herr-

---

[93]) RGStr. 65, 365.

scher regieren kann[94]). In diesem Zeitraum, der sich gemäß Art. 25 II und 23 II ohne Verfassungsbruch bis auf drei Monate erstrecken kann, besteht für den Reichspräsidenten die Möglichkeit, in parlamentarisch nicht kontrollierter Weise zu regieren und in völliger Selbständigkeit mit einer ihm ergebenen Reichsregierung nur seiner eigenen Verantwortung unterworfen mit Hilfe des Art. 48 die Politik zu bestimmen.

Nur eine Schranke besteht für den Reichspräsidenten, und das ist die Verfassung. Es ist undenkbar, daß der Reichspräsident auf Grund des Art. 48 die Verfassung außer Kraft setzen könnte. Man wird dies ausnahmslos von dem ersten Hauptteil sagen müssen. Auch die Grundrechte sind als Bestandteile der Reichsverfassung eine Schranke der Ausnahmegewalt, sofern sie nicht zu den im Art. 48 II aufgezählten gehören. Diese im Art. 48 II näher bezeichneten Grundrechte können zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung außer Kraft gesetzt werden. Sie gelten damit nicht als endgültig aufgehoben, sondern nur während der Dauer des Ausnahmezustandes als vorübergehend suspendiert. Die Aufzählung dieser suspendierbaren Grundrechte hat also keine beispielsmäßige, sondern eine enumerative Bedeutung. Die aufzuhebenden Grundrechte sind erschöpfend aufgezählt und keine anderen und auch keine anderen Verfassungsbestimmungen sind diktatorisch außer Kraft zu setzen[95]).

Carl Schmitt und Erwin Jacobi vertreten demgegenüber die Ansicht, daß die Schranken erheblich weiter zu ziehen seien.

Nicht die Reichsverfassung schlechthin, sondern nur ein sehr kleiner Ausschnitt sei der Diktaturgewalt entzogen. Nach ihrer Meinung könne der Reichspräsident bis zum Inkrafttreten des in Absatz V vorgesehene Reichsgesetzes alle zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlichen Maßnahmen treffen. Dabei sei er auch durch andere, als die in Art. 48 II aufgezählten Verfassungsbestimmungen nicht behindert. Der Satz 2 enthalte gegenüber dem Satz 1 nicht eine Einschränkung, sondern eine neue zu der aus Satz 1 hinzukommende Befugnis, nämlich die aufgezählten Grundrechte außer Kraft zu setzen, ohne selber Maßnahmen zu treffen. In Art. 48 II sei ein Minimum von Organi-

---

[94]) Thoma, DJZ. 1927, S. 659; Freytag-Lorringhoven a. a. O. S. 146; Schmitt Die Diktatur des RP., S. 94.

[95]) Vgl. Hatschek a. a. O. Bd. II, S. 189; Giese, Verf. Art. 48 Anm. 6; Stier-Somlo a. a. O. S. 671; Nawiasky, Arch. f. öff. Recht, Neue Folge 9, S. 1; Anschütz, R.-Verf. Art. 48, Anm. 13; Schwalb, DJZ. 1924, S. 693.

sation enthalten, das auch durch bloß tatsächliche Maßnahmen nicht angetastet werden dürfe. Dazu rechnen Schmitt und Jacobi den Reichspräsidenten, den Reichstag und die Reichsregierung. So könne z. B. die Amtsdauer des Reichspräsidenten nicht auf Grund des Art. 48 geändert oder die Abhängigkeit der Reichsregierung vom Reichstag beseitigt werden. Alle anderen Organe könnten aber vollkommen ausgeschaltet werden. Wenn man bedenkt, daß darunter das Volk fällt, das dann noch nicht einmal das Recht hätte, Volksentscheid bezw. Volksbegehren durchzuführen, und auch der Reichsrat sowie die Landesverfassungen, die nach dieser Theorie ohne Einschränkung geändert werden könnten, so sieht man, zu welchen unhaltbaren Folgerungen diese Theorie führen würde. Nach ihr wäre der Abbau fast der ganzen Reichsverfassung möglich. Die Verfassung als Ganzes und alle ihre Teile, soweit nicht ausdrücklich eine Sonderregelung getroffen ist, müssen aber Eingriffen auf Grund des Art. 48 entzogen sein. Im Zweifel gehen die übrigen Verfassungsartikel dem Art. 48 vor und nicht der Art 48 den übrigen[96]). Die Aufzählung der im Art. 48II stehenden Grundrechte muß doch irgend eine Bedeutung haben und die kann nur sein, daß der Reichspräsident andere Grundrechte nicht außer Kraft setzen darf und auch andere Verfassungsbestimmungen nicht aufheben oder abändern darf. Die Maßnahmen auf Grund des Art. 48 dürfen also z. B. nicht einer Landesregierung die Befugnis nehmen, sich im Reichsrat vertreten zu lassen. Im Reichsrat sollen nach dem Grundgedanken der Verfassung die Stimmen durch die von der Reichsgewalt unabhängigen Landesregierungen geführt werden. So kann also ein Reichskommissar als Organ des Reiches nicht das Land im Reichsrat vertreten. Der Landesregierung müssen die Befugnisse erhalten bleiben, die zur Aufrechterhaltung der Selbständigkeit des Landes und seiner rechtlichen Stellung im Reich wesentlich sind, während eine Diktaturanordnung zulässig ist, soweit sie als eine bloße Verschiebung von Zuständigkeiten, als eine Uebertragung von Geschäften und Befugnissen der Landesregierung auf ein Reichsorgan aufgefaßt werden kann, wie z. B. die Uebertragung der polizeilichen Machtmittel eines Landes in die Hand des Reiches[97]).

Diese Schranke, die für den Reichspräsidenten bei seinem Vorgehen gegen eine Landesregierung darin besteht, daß er keine anderen Verfassungsbestimmungen als die in Art. 48 II Satz 2

---

96) Nawiasky, Arch. f. öff. Recht, Neue Folge 9, S. 21.

97) Vgl. Stier-Somlo, S. 615 ff.; Schwalb a. a. O. S. 693; Entscheid. des StGH. vom 25. Okt. 1932.

aufgezählten außer Kraft setzen kann, ist aber keine sehr erhebliche. Er kann sich leicht davon befreien, indem er seine Anordnungen gegen die Landesregierungen auf Absatz 1 stützt. Hierfür ist nicht notwendig, daß sich das Land der Verletzung einer ausdrücklichen Verfassungsvorschrift schuldig macht, es genügt, wenn der Reichspräsident den Vorwurf machen kann, daß die Landesregierung durch Angriffe auf die Politik des Reiches diese in objektiv schädlicher Weise durchkreuze oder daß sie die Maßnahme, die der Reichspräsident auf Grund des Art. 48 II erlassen habe, behindere.

In diesen Fällen würde der Reichspräsident auf Grund des Art. 48 I zu weitgehendsten Eingriffen in die Rechte des Landes befugt sein und er würde, von der Schranke des Art. 48 II befreit, dann sogar befugt sein, die Landesregierung von ihrem Posten zu entheben.

In der Praxis wurde der Art. 48 besonders in der Zeit des Währungsverfalls angewendet. So wurde im Winter 1932 eine tiefgreifende Besteuerungsmaßnahme durch Anwendung des Art. 48 II vollzogen.

Die Zahl der gemäß Art. 48 II erlassenen Verordnungen belief sich bis Anfang 1925 auf 135[98]). 1925 trat eine Besserung der Verhältnisse ein, sodaß von Art. 48 längere Zeit kein Gebrauch gemacht wurde. Erst im Frühjahr verschlechterte sich die Wirtschaftslage derart, daß eine erneute Anwendung des Art. 48 notwendig wurde, vor allem da sich der Reichstag den erforderlichen Sanierungsmaßnahmen versagte.

Die Entwicklung der Ausübung der Vollmachten auf Grund des Art. 48 ging soweit, daß der Reichspräsident jede Maßnahme aus diesem Artikel rechtfertigte, wofern sie irgend geeignet war, geordnete Zustände wiederherzustellen. Nur die wenigsten der im Laufe der letzten Zeit erlassenen Verordnungen zeigen einen im engeren Sinne polizeilichen Inhalt. Die meisten befassen sich mit Reglungen des Wirtschaftslebens und der Finanzen. Von der Ermächtigung des Art. 48 II wurde schließlich zur Erreichung von Zwecken Gebraucht gemacht, die mit den Voraussetzungen — Aufrechterhaltung und Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung — nichts mehr zu tun hatten. Neben der ordentlichen Gesetzgebung durch den Reichstag wurde auf Grund des Art. 48 II eine parallel laufende außerordentliche Gesetzgebung geschaffen. Der Art. 48 II entwickelte sich zu einer Art Ermächtigungsgesetz, sodaß

---

[98]) Vgl. Anschütz, R.-Verf. Art. 48, Anm. 3.

der Reichspräsident alle auftauchenden Fragen durch ihn regelte und der Reichstag fast völlig ausgeschaltet wurde[99]). Zwar ist nach der Verfassung der Erlaß eines Reichsgesetzes, das die Diktaturbefugnisse näher regeln soll, in Aussicht genommen, aber dieses Gesetz ist noch nicht erlassen, sodaß sich die Diktaturgewalt nur nach den sehr dehnbaren Begriffen des Art. 48 regelt[100]). Für den Reichspräsidenten besteht daher die Möglichkeit, mit einer ihm ergebenen Reichsregierung eine fast selbständige Politik zu treiben, begrenzt nur durch das Bewußtsein der Verantwortung vor Volk und Reich.

§ 3.

Der verantwortungsvolle Einfluß des Reichspräsidenten auf die Regierungspolitik durch die Verweigerung der Unterzeichnung einer von der Reichsregierung gewünschten in der Kompetenz des Reichspräsidenten liegenden Anordnung.

Wir haben im Laufe unserer Untersuchung gesehen, wie sehr der Reichspräsident durch positive Maßnahmen einen maßgebenden Einfluß auf die Politik auszuüben im Stande ist.

Er ist durchaus in der Lage, wenn er tatkräftig und entschlossen vorgeht, die Regierung in seine Abhängigkeit zu bringen, falls der Reichstag in sich zerrissen nicht die genügende Entschlußfähigkeit besitzt.

Er kann, durchdrungen von seiner hohen Verantwortung für das Schicksal des Reiches, eine fast völlig selbständige Politik treiben und einen Einfluß gewinnen, den ihm in diesem Umfang die Verfassung nicht zugestehen wollte.

Aber nicht nur durch positive Maßnahmen kann der Reichspräsident einen entscheidenden Einfluß auf die Politik des Kabinetts ausüben. Ihm steht noch ein weiteres Mittel zur Hand, durch eine negative Maßnahme den Kurs der Regierung in entscheidender Weise zu beeinflussen.

Und dieses Mittel des Reichspräsidenten, um seinem von der Reichsregierung abweichenden Willen Geltung zu verschaffen, ist die Möglichkeit, die Unterzeichnung eines in seiner Kompetenz lie-

---

[99]) v. Freytag-Loringhoven a. a. O. S. 149; Koellreutter, DJZ. 1925, S. 554; Jacobi a. a. O. S. 124.

[100]) Vgl. Hubrich a. a. O. S. 107.

genden Aktes zu verweigern, dessen Vornahme die Reichsregierung von ihm verlangt[101]).

Diese Einflußmöglichkeit, die darin begründet liegt, daß alle besonders bedeutsamen Regierungsakte nicht nur formell von ihm ausgehen, sondern ohne seine Mitwirkung überhaupt nicht zu Stande kommen, ist von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Da alle bedeutsamen Akte wie Reichstagsauflösung, Diktaturregierung, Anordnung eines Volksentscheids der Mitwirkung des Reichspräsidenten bedürfen, so ist die Reichsregierung gezwungen, sich in allen diesen Maßnahmen dem Willen des Reichspräsidenten unterzuordnen und sich nach ihm zu richten.

Verweigert der Reichspräsident z. B. die Unterzeichnung einer von der Reichsregierung gewünschten Reichstagsauflösung, so ist die Regierung vollständig machtlos und muß sich dem Willen des Reichspräsidenten fügen. Wie durch die positive Vornahme der Auflösung kann der Reichspräsident auch durch die Verweigerung seiner Gegenzeichnung einen fühlbaren Einfluß auf das Schicksal der Reichsregierung und ihre ganze Politik ausüben. Sehr oft kann der Reichspräsident auf Grund seiner hohen politischen Verantwortung zu dem Entschluß gelangen, daß im Interesse einer stetigen Politik zum Wohle des Ganzen erforderlich sei, die Gegenzeichnung zur Reichstagsauflösung zu verweigern und vor dem Volke dafür die Verantwortung zu übernehmen.

In der Praxis ist es schon mehrfach vorgekommen, daß der Reichspräsident eine Auflösung nicht gegenzeichnete. So verweigerte der Reichspräsident im Jahre 1922 dem Reichskanzler Kuno die Gegenzeichnung der von diesem gewünschten Reichstagsauflösung. Im Juli 1926 richtete der Reichspräsident an den Reichskanzler folgendes Schreiben:

„Ich höre, daß das Kabinett angesichts des zu erwartenden Scheiterns der Gesetzesvorlage über die vermögensrechtliche Auseinandersetzung mit dem Fürstenhause über die Frage der Auflösung des Reichstags berät. Ich möchte Ihnen hierzu meine Auffassung dahin kundtun, daß ich mich zu einer Auflösung des Reichstags aus innen- wie außenpolitischen Gründen nicht entschließen könnte."

Die Verfassung gesteht der Reichsregierung nicht zu, positiv einen inhaltlich bestimmenden Einfluß auf die Tätigkeit des Reichspräsidenten auszuüben, indem dieser rechtlich verpflichtet wäre, sich

---

[101]) Thoma, Handb. des Staatsrechts, Bd. I S. 196; Würmeling a. a. O. S. 385.

den Richtlinien des Reichskanzlers zu fügen oder die von diesem vorgeschlagenen Maßnahmen anzuordnen. Bei allen in seiner Kompetenz liegenden Akten hat der Reichspräsident eine völlige Entschlußfreiheit[102]).

Nach dem Sinne der Verfassung ist die Vollziehbarkeit eines in der Macht des Reichspräsidenten liegenden Aktes von einer Willensübereinstimmung zwischen Reichspräsident und Regierung abhängig[103]). Der Wille der Reichsregierung wird in diesen Fällen erst dadurch vollziehbar, daß der Wille des Reichspräsidenten sich anschließt. Wenn ein Einverständnis nicht zustande kommt, so muß der Akt unterbleiben. Der Reichskanzler wird dann seine Entlassung nachsuchen, wenn er die Zustimmung des Reichspräsidenten zu einer Maßnahme, die zu treffen er für unbedingt notwendig erachtet, nicht erlangt[104]). Besteht der Reichskanzler auf die Vornahme der Maßnahme und glaubt kein Teil von seiner Ansicht abgehen zu können, so ist der Reichspräsident der überlegene Teil, denn in seiner Hand liegt es, den Reichskanzler gemäß Art 53 zu entlassen.

Dieses Recht des Reichspräsidenten, sich wichtigen Vorschlägen des Kabinetts zu versagen, ist ein bedeutsames Gegengewicht gegenüber einem parteiischen Machtmißbrauch.

Das tritt besonders deutlich zu Tage, wenn er Vorschläge einer parteiischen Handlung des Begnadigungsrechts ablehnt oder die Ernennung eines höheren Beamten verweigert. Er kann seine Mitwirkung dem Regierungsvorschlag versagen, wenn er einen ihm als ungeeignet bekannten Mann ernennen oder eine allzusehr von der Erwägung parteiischen Aemterschachers diktierte Beamtenernennung vornehmen soll. Er ist niemals gezwungen, dem Antrag der Regierung zuzustimmen, falls er im Bewußtsein seiner hohen Verantwortung für das Wohl des Ganzen die Verantwortung für diese Ernennung nicht übernehmen zu können glaubt[105]).

Wenn Saenger der Ansicht ist, daß der Reichspräsident bei der Ernennung der Beamten praktisch an die Vorschläge, die von Seiten des Reichskanzlers erfolgen, gebunden ist, da der Reichspräsident von jeder Teilnahme an der Gesetzgebung und Verwaltung ausgeschlossen sei[106]), so kann man dieser Ansicht nicht bei-

---

102) Nawiasky a. a. O. S. 85.
103) Würmeling a. a. O. S. 365.
104) Vgl. Troitzsch a. a. O. S. 27.
105) Pohl a. a. O. S. 494; Nawiasky a. a. O. S. 86; Anschütz, R.-Verf. Art. 46, Anm. 3.
106) Saenger a. a. O. Art. 46.

stimmen. Die tatsächliche Entscheidung über die Ernennung liegt doch in der Hand des Reichspräsidenten, da dieser vollkommen in der Lage ist, sich die zu einer sachlichen Entscheidung nötige Personalkenntnis zu verschaffen.

In seinem freien Ernennungs- und Entlassungsrecht ist der Reichspräsident verfassungsrechtlich allerdings in einer Hinsicht beschränkt, indem nämlich die Ressortminister auf Vorschlag des Reichskanzlers ernannt und entlassen werden. Praktisch kann niemand ohne Zustimmung des Reichskanzlers Minister werden[107]). Der Reichspräsident kann zwar den Reichskanzler um andere Vorschläge ersuchen, er kann jedoch grundsätzlich nur dem Reichskanzler genehme Personen ernennen, sodaß immer eine Uebereinstimmung zwischen Kanzler und Präsident erforderlich ist.

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist die Möglichkeit, auf den Regierungskurs einen bestimmenden Einfluß zu gewinnen, wenn der Reichspräsident die Unterzeichnung eines Diktaturvorschlags von Seiten der Reichsregierung verweigert, falls das Kabinett allzuschnell nach dem Aushilfsmittel des Art. 48 greift.

Das Gleiche gilt, wenn er unter Umständen selbst einen Staatsvertrag verwirft. Dazu ist er in der Lage, denn Art. 48 I bedeutet nicht nur, daß dem Reichspräsident die formelle Repräsentation des Reiches zusteht, sondern sie berechtigt den Reichspräsidenten zur sachlichen Prüfung und Entscheidung. Der Reichskanzler hat nicht die Möglichkeit, die Richtlinien der äußeren Politik unabhängig vom Reichspräsidenten festzusetzen[108]).

Verfassungsrechtlich ist für den Reichskanzler zu allen irgendwie bedeutsamen Maßnahmen auf dem Gebiete der Außenpolitik eine Uebereinstimmung mit dem Reichspräsidenten erforderlich. Falls nicht etwa ein Gesetz vorliegt, kann der Reichspräsident durch Verweigerung seiner Unterschrift einen bestimmenden Einfluß auf die äußere Politik gewinnen, indem er den Reichskanzler dadurch zwingt, sich nach seinem Willen zu richten.

Wenn aber die auswärtige Politik, wie es in der letzten Zeit geschehen ist, in der Form von Reichsgesetzen gemacht wird — Dawesplan, Locarno, Youngplan — so besteht die Pflicht für den Reichspräsidenten, diese Gesetze zu unterschreiben. Trotzdem hat er auch hier die Möglichkeit, sich einzuschalten, indem es von seinem freien verantwortungsbewußten Entschluß abhängt, ob überhaupt

---

[107]) Würmeling a. a. O. S. 380; Nawiasky a. a. O. S. 70 und 80; Bredt, S. 182, Anm. 1; Hubrich a. a. O. S. 113.

[108]) Poetzsch-Heffter, R.-Verf. Art. 45, Anm. 3; Pohl a. a. O. S. 492.

Bevollmächtigte zu den Verhandlungen entsandt werden sollen oder nicht[109]. Unterzeichnet der Reichspräsident die Vollmacht für eine Delegation, so hat er für diesen Schritt die Verantwortung zu tragen.

Besonders freigestellt ist der Reichspräsident in bezug auf sein negatives Verhalten in den Fällen der Art. 72 ff, bei denen er sich ganz nach eigener pflichtgemäßer Erwägung zu einer Unterlassung entschließen kann[110].

So steht es ihm im Falle des Art. 72 frei, ein Gesetz gleichwohl nicht sofort zu verkünden, trotzdem Reichstag und Reichsrat auf Initiative der Reichsregierung ein Gesetz für dringlich erklärt haben und nunmehr das Kabinett vom Präsidenten verlangt, das Gesetz sofort zu verkünden. Die Gründe, die ihm zu diesem Entschlusse veranlassen, können ganz verschiedener Natur sein, sei es daß er zu der Ueberzeugung kommt, daß nur verhindert werden soll, daß die Opposition rechtzeitig Stimmen für einen Volksentscheid wirbt, sei es, daß er aus irgendeinem anderen Grunde diesen Schritt im Bewußtsein seiner hohen Verantwortung nicht übernehmen zu können glaubt. Und wieder muß die Reichsregierung sich fügen und sich seinem Willen unterordnen.

Diese einflußreiche Schiedsrichterstellung steht dem Reichspräsidente nauch im Falle des Art. 74 zu, wenn der Reichstag auf Grund des dem Reichsrat zustehenden Einspruchrechts zu einer erneuten Abstimmung gezwungen wird.

Hat bei dieser erneuten Abstimmung der Reichstag über einfache Gesetze nicht mit qualifizierter Mehrheit entschieden, so kann der Reichspräsident unter Gegenzeichnung der Reichsregierung ein solches Gesetz der Volksabstimmung unterbreiten. Er kann sich aber auch mit dem Reichsrat gegen den Reichstag und auch die Reichsregierung verbinden, indem er sich gegenüber dem erneut mit einfacher Mehrheit gefaßten Beschluß untätig verhält. Infolge dieses stillschweigenden Widerspruchs bricht das Gesetzgebungsverfahren unvollendet ab und das Gesetz ist nach Ablauf von drei Monaten gescheitert. In diesem Falle hat also der Reichspräsident die endgültige Entscheidung nach der negativen Seite[111].

Weniger freigestellt ist der Reichspräsident, falls der Reichstag mit Zweidrittelmehrheit entgegen dem Einspruch entschieden hat. Hierbei wird er zu ausdrücklicher Stellungnahme gezwungen und

---

109) Vgl. Stresemann, Bd. I, S. 503.
110) Nawiasky a. a. O. S. 87.
111) Vgl. Nawiasky a. a. O. S. 100; Wandersleb a. a. O. S. 89.

er muß wählen, ob er das Gesetz sofort verkünden oder ob er einen Volksentscheid anordnen will. In beiden Fällen bedarf er der verantwortlichen Gegenzeichnung und so liegt in diesen Fällen materiell die Entscheidung bei der Reichsregierung und es wird nicht selten vorkommen, daß die parlamentarisch gebundene Reichsregierung die Gegenzeichnung verweigert, um nicht von der Reichstagsmehrheit zur Verantwortung gezogen zu werden.

Findet der Reichspräsident dagegen eine gegenzeichnungsbereite Reichsregierung und macht er von dem ihm zustehenden Recht der Volksentscheidsanordnung nicht schon dann Gebrauch, wenn das betreffende Gesetz nach seiner Ansicht das Wohl des Volkes verletzt, sondern erst dann, wenn er aus bestimmten Anzeichen darauf rechnen kann, daß die Volksabstimmung für ihn ausfällt, so wird bei einem derartigen Ausfall seine Stellung eine außerordentliche Steigerung erfahren[112]).

Der Reichspräsident darf nun selbstverständlich nicht jedem Antrag, den die Regierung ihn vorlegt, seine Zustimmung versagen[113]). Ihn trifft die rechtliche Verpflichtung, durch Erlassung der seiner Machtbefugnis überlassenen Staatsakte, die das Kabinett von ihm verlangt, diesem zur Seite zu stehen. Er hat aber das Recht, jedes solches Verlangen im Bewußtsein seiner hohen Verantwortung genau zu prüfen, ob es zum Wohle des Gesamtinteresses ausschlägt und gegebenenfalls der Reichsregierung seine Mitwirkung zu verweigern, falls er zur Ueberzeugung kommt, daß die von ihm verlangte Maßnahme eine rein parteipolitische Angelegenheit ist, und er glaubt, dafür nicht die Verantwortung übernehmen zu können. Verweigert er seine Mitwirkung, so kann er dadurch die ganze Regierungspolitik entscheidend beeinflussen, und schon die Drohung, seine Unterschrift zu verweigern, gewährt ihm eine außerordentlich bedeutsame Möglichkeit, verantwortungsbewußt auf die Gestaltung der zu treffenden Maßnahmen Einfluß zu gewinnen.

112) Vgl. Venolov a. a. O. S. 57.

112) Vgl. Venator a. a. O. S. 57.

§ 4

Der Einfluß der juristischen Verantwortung auf die Ausübung einer selbständigen Politik des Reichspräsidenten.

Durch die Ausübung der in unserer Arbeit näher untersuchten Kompetenzen ist der Reichspräsident im weitesten Umfang in der Lage, einen bestimmten Einfluß auf die Politik auszuüben.

Es ist nun ein Grundsatz der Verfassung, daß jeder Kompetenz eine Verantwortlichkeit entspricht. Auch für den Reichspräsidenten besteht, wie wir gesehen haben, eine Verantwortlichkeit und wir werden zu prüfen haben, ob durch das Bestehen einer derartigen Verantwortlichkeit dem Reichspräsidenten Schranken gesetzt werden.

Verantwortlich sein bedeutet, wie ich es definieren möchte, vor einer durch Gesetz bestimmten Einzelperson oder einer Personenvielheit über sein Verhalten Rechenschaft ablegen und für die Folgen seiner Handlung haften und eintreten zu müssen. Die Verantwortlichkeit reicht soweit, wie die Kompetenz reicht. Die Grenzen der Verantwortung und der Kompetenz decken sich[114]). Für Handlungen, zu denen jemand gezwungen wird, kann er keine Verantwortung tragen. Für den Handelnden muß sich pflichtmäßige Abhängigkeit mit selbständiger Entschließungskraft verbinden. Diese Möglichkeit eines Pflichtenstreits bestimmt wohl am treffsichersten das Wesen der Verantwortlichkeit.

Die Verantwortung des Reichspräsidenten ist nun eine doppelte, eine politische und eine rechtliche.

Ich schließe mich damit der Ansicht Frisch's an, die mir die richtige und zweckmäßigste zu sein scheint.

Frisch legt das Hauptgewicht auf das Forum, vor dem die Verantwortung geltend gemacht wird. Er teilt in seinem Buche „Die Verantwortlichkeit der Monarchen" die Verantwortlichkeit in bezug auf die Minister dahin ein, daß diese im allgemeinen verantwortlich seien:

1. dem Staatsoberhaupt;
2. den Kammern;
3. einem Staatsgerichtshof;
4. den ordentlichen Gerichten.

Diese Einteilung, die Frisch in bezug auf die Minister vornimmt, können wir nun auch für die Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten verwerten.

---

114) Vgl. v. Frisch a. a. O. S. 316.

Die Verantwortlichkeit zu 1 scheidet in unserem Falle von vornherein aus.

Unter die Verantwortlichkeit vor den ordentlichen Gerichten fällt die strafrechtliche und die zivilrechtliche.

Wir haben am Anfang unserer Arbeit gesehen, daß die zivilrechtliche Verantwortung des Reichspräsidenten unbestritten ist, da die Verfassung keine den Reichspräsidenten in zivilrechtlicher Beziehung priviligierende Bestimmungen vorsieht.

Auch die strafrechtliche Verantwortung, die für den Reichspräsidenten das Privileg einer bedingten strafrechtlichen Verfolgung festsetzt, haben wir am Anfang unserer Ausführungen näher betrachtet. Es bleibt die Verantwortlichkeit gegenüber dem Staatsgerichtshof — sie bezeichnet Frisch als rechtliche — und weiter die den Kammern gegenüber — das ist für ihn die politische Verantwortlichkeit. Diese Einteilung können wir übernehmen, wenn wir sie dahin ändern, daß die Verantwortlichkeit im letzten Falle weniger den Kammern als dem Volke gegenüber besteht.

Die rechtliche Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten wird gemäß Art. 59 vor dem Staatsgerichtshof, die politische nach Art. 43 II durch das Volk geltend gemacht. Beide Bestimmungen stehen nun allerdings im Widerspruch zu dem in Art .50 zum Ausdruck gebrachten Grundsatz der Uebernahme der Verantwortung durch den gegenzeichnenden Minister. Nach diesem Grundgedanken müßte der Reichspräsident also für sämtliche Regierungsakte nicht mehr zur Verantwortung gezogen werden können, falls eine Gegenzeichnung erfolgt ist.

Die Ansicht, daß die Verantwortlichkeit auf den gegenzeichnenden Minister allein übergeht und der Reichspräsident politisch unverantwortlich ist, wird in der Tat in der Literatur vertreten und zwar von Saenger, Freytag-Loringhoven und Stier-Somlo.

Saenger gibt allerdings zu, daß ein Vorgehen des Reichstags nach Art. 43 II nicht ausgeschlossen ist. Die Bestimmung, daß der gegenzeichnende Minister die Verantwortung übernehme, schließe es aber aus, daß etwa auf Grund einer von einem Minister gegengezeichneten Willenskundgebung gegen den Reichspräsidenten auf Grund des Art. 59 vor dem Staatsgerichtshof vorgegangen werden könne[115]).

Stier-Sombo stützt sich bei der Begründung seiner Ansicht hauptsächlich auf das Wort „übernommen" und leitet daraus die

[115]) Saenger a. a. O. Art. 50.

Verantwortlichkeit des gegenzeichnenden Ministers her. Stier-Somlo legt m. E. das Wort „übernommen" zu eng aus. Dieses Wort hat vielmehr nur die Bedeutung, daß durch die erfolgte Gegenzeichnung eine eigene Verantwortlichkeit des Gegenzeichnenden begründet wird und daß daneben noch die Verantwortlichkeit des Reichspräsident besteht.

Nach der Ansicht von Freytag-Loringhoven's sei es unvorstellbar, in welchen Fällen das Verfahren nach Art. 59 in Gang gebracht werden könne, da es ein Widerspruch in sich sei und den Sinn der Gegenzeichnung zerstören würde, wenn bei rechtswidrigen Anordnungen außer dem Minister auch noch der Reichspräsident haften würde[116]).

Wie Nawiasky aber mit Recht bemerkt, ist nirgends ein Anhaltspunkt gegeben, daß nicht beide wegen derselben Handlung zur Rechenschaft gezogen werden können[117]). Die Gegenzeichnung entlastet also den Reichspräsidenten nicht und ihm wird weder die politische noch die rechtliche Verantwortung abgenommen[118]).

Das Vorhandensein der Art. 43 II und 59 kann richtiger Ansicht nach nur den Sinn haben, daß der Gegenzeichnende die Verantwortung neben dem, aber nicht an Stelle des Reichspräsidenten übernimmt. Beide Bestimmungen würden sonst sinnlos und völlig überflüssig sein.

Die Ansicht der Mitverantwortlichkeit des Reichspräsidenten entspricht auch der Idee seiner Stellung. Er hat nicht mehr, wie wir schon oben gehört hatten, dieselbe Stellung wie ein Monarch, über den niemand steht, der ihn für die Folgen seiner Handlung in Anspruch nehmen kann und der aus diesem Grunde unverantwortlich ist. Der Reichspräsident ist vielmehr als vom Volke gewählt und beauftragt von diesem auch abhängig und das Volk muß die Möglichkeit besitzen, ihn für Handlungen, die nach Ansicht seiner Auftraggeber eine Rechtsverletzung oder eine sonstige Unzweckmäßigkeit enthalten, auch zur Rechenschaft ziehen zu können.

Hat ein Regierungsakt des Reichspräsidenten nun die Gegenzeichnung von Seiten des Reichskanzlers oder des zuständigen Ministers gefunden oder hat umgekehrt der Reichskanzler die Zustimmung und Gegenzeichnung des Reichspräsidenten erlangt, so sind also beide Träger der Verantwortung geworden und haben für ihre Anordnung einzustehen.

---

116) v. Freytag-Lorringhoven a. a. O. S. 132.
117) Nawiasky a. a. O. S. 83.
118) Vgl. Würmeling a. a. O. S. 377; Troitzsch a. a. O. S. 28.

Hat z. B. der Reichspräsident auf dem Gebiete der Wehrmacht, auf dem er oberster verantwortlicher Befehlshaber ist, eine Anordnung erlassen, so trägt er dafür auch die Verantwortung.

Eine Billigung ohne die Form der Gegenzeichnung ist da ausreichend, wo der Regierungswille des Reichspräsidenten sich durch Aufrufe an die Bevölkerung, Schreiben an Einzelpersönlichkeiten oder Reden äußert. Hier wird die Verantwortung seitens der Reichsminister durch schlüssige Handlungen insbesondere durch ein Verbleiben im Amte übernommen[119]). Man könnte der Ansicht sein, daß diese Fälle nicht unter den Begriff der „Anordnungen und Verfügungen" des Art. 50 fallen und daß hierfür der Reichspräsident allein die Verantwortung übernimmt. Doch wird richtiger Ansicht nach auch hier eine Verantwortungsübernahme durch die stillschweigende Billigung seitens der Regierung geschehen, indem man unter den Begriff der Anordnungen und Verfügungen nicht nur die eigentlichen formellen Regierungsakte sondern auch solche Handlungen und Aeußerungen rechnet, die irgendwie politische Wirkungen herbeiführen können[120]).

Es gibt nun aber auch Fälle, in denen der Reichspräsident allein die Verantwortung übernehmen muß. Ein derartiger Fall kann eintreten, wenn der Reichspräsident sich aus irgend einem Grunde weigert, ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz gegenzuzeichnen und zu verkünden.

Nach Art. 70 hat der Reichspräsident die verfassungsmäßig zu stande gekommenen Gesetze auszufertigen und zu verkünden. Die Prüfung der Frage, ob ein Gesetz verfassungsmäßig zu stande gekommen ist, steht dem Reichspräsidenten unter verfassungsmäßiger Mitwirkung und Verantwortlichkeit der Reichsregierung zu, wobei sich die Prüfung richtiger Ansicht nach nicht nur auf die formelle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes, sondern auch auf die materielle Uebereinstimmung des Gesetzes mit der Verfassung erstreckt[121]).

Sobald auch nur der geringste Verdacht eines nicht verfassungsmäßigen Zustandekommens auftaucht z. B. der einer Fälschung bei der Abstimmung oder des Fehlens der Zweidrittelmehrheit bei verfassungsändernden Gesetzen, so hat der Reichspräsident die Pflicht,

---

119) Giese, R.-Verf. Art. 50, Anm. 2; Stier-Somlo a. a. O. S. 607; Anschütz, R.-Verf. Art. 50, Anm. 3; Hubrich a. a. O. S. 110.

120) Vgl. Anschütz, R.-Verf. Art. 50, Anm. 3.

121) Vgl. Thoma, Archiv d. öff. Rechts, Bd. 43, S. 278, im Gegensatz zu Grau, Arch. d. öff. Rechts, Neue Folge 11, S. 310.

näher nachzuforschen, ob wirklich ein verfassungsmäßig zu stande gekommenes Gesetz vorliegt und von ihm aus zufrieden ist[122]).

Lautet das Urteil auf Verfassungsmäßigkeit des Zustandekommens, so muß der Reichspräsident das Gesetz ausfertigen.

Es kann nun der Fall eintreten, daß Reichspräsident und Reichsregierung sich über die Frage der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes nicht einig sind. Wenn nun gegebenenfalls der Reichspräsident dem Reichskanzler, der ihm eine Gesetzesausfertigung zur Unterschrift vorlegt, die schon die Unterzeichnung durch den zuständigen Minister gefunden hat, unter der Behauptung, daß dieses mit einfacher Mehrheit verabschiedete Gesetz der Verfassung zuwiderlaufe, die Unterschrift verweigert, so trägt der Reichspräsident für dieses Verhalten auch allein die Verantwortung. Der Reichstagsmehrheit steht das Recht zu, wenn sie im Glauben ist, daß die Mehrheit des Volkes das Verhalten des Reichspräsidenten mißbilligen wird, seine Absetzung durch Volksabstimmung zu verlangen.

Weigert sich aber der Reichspräsident aus politischen Gründen ein im Reichstag verfassungsmäßig zustande gekommenes und verabschiedetes Gesetz z. B. eine Amnestie, das ihm von der Reichsregierung vorgelegt wird, zu unterzeichnen, so hat er sich wegen dieses Verhaltens vor dem Staatsgerichtshof zu verantworten, da er sich dadurch einer Verfassungsverletzung schuldig gemacht hat. Er hat die Pflicht die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze auszufertigen und er hat nicht das Recht, sich der Ausfertigung zu entziehen, weil er das Gesetz etwa für unsachlich oder nicht zeitgemäß hält[123]).

In allen diesen Fällen, in denen der Reichspräsident sich im Gegensatz zur Reichsregierung stellt, die bereit ist, die Gegenzeichnung zu erteilen und gegenüber dem Reichstag die Verantwortung zu übernehmen, trägt allein der Reichspräsident die Verantwortung. Das Gleiche gilt in allen den Fällen, in denen der Reichspräsident einer Gegenzeichnung nicht bedarf. Und das ist bei allen negativen Regierungsakten der Fall[124]).

Stellt sich z. B. der Reichspräsident im Falle des Art. 72 auf die Seite der Reichstagsminderheit, so kann er trotz Dringlichkeitserklärung von seiten des Reichstags und des Reichrat dem

---

122) Vgl. Hubrich a. a. O. S. 148.

123) Wandersleb a. a. O. S. 76; Nawiasky a. a. O. S. 96; v. Freytag-Lorringhoven a. a. O. S. 219; Hubrich a. a. O. S. 148.

124) Nawiasky a. a. O. S. 87; Würmeling a. a. O. S. 365, Anm. 66; Venator a. a. O. S. 67; Hatschek a. a. O., Bd. I S. 625, Anm. 3.

Antrage auf Aussetzung der Verkündung entsprechen bezw. nach der Verkündungsaussetzung dem Verfahren seinen Lauf lassen. Zu dieser in negativer Richtung erfolgenden Entscheidung bedarf er nicht der Gegenzeichnung der Reichsregierung.

Aehnlich liegt es im Falle des Art. 74 III, falls der Reichsrat von seinem Einspruchsrecht gegen Beschlüsse des Reichstags Gebrauch gemacht hat und das Gesetz daraufhin noch einmal an den Reichstag zurückgeleitet worden ist. Hat der Reichstag auf den Einspruch des Reichsrats hin nicht mit qualifizierter Mehrheit beschlossen, so hat, wie wir schon gesehen hatten, der Reichspräsident die Wahl, ob er einen Volksentscheid anordnen oder das Gesetz scheitern lassen will. Er kann sich gegenüber diesem wiederholten, aber nicht mit qualifizierter Mehrheit gefaßten Reichstagsbeschluß untätig verhalten, sodaß das Gesetzgebungsverfahren unvollendet abbricht, ohne daß er für dieses Verhalten einer Gegenzeichnung bedarf. Für dieses negative Verhalten übernimmt der Reichspräsident aber auch allein die Verantwortung. Die Reichsregierung muß allerdings auf irgendeine Art zu erkennen geben, daß sie den Schritt des Reichspräsidenten nicht billigt bezw. daß sie dem vom Reichstag beschlossenen Gesetz die Gegenzeichnung zu geben bereit ist. Denn die Uebernahme der ministeriellen Verantwortung kann, wie wir gehört hatten, auch durch schlüssiges Verhalten, wie z. B. durch Verbleiben des Ministers im Amte ohne Widerspruch gegen das Verhalten des Reichspräsidenten, bekundet werden. Der Reichstag kann dann mit Recht der Reichsregierung einen Vorwurf daraus machen und sie zur Verantwortung ziehen, weil sie nicht versucht habe, das Verhalten des Reichspräsidenten zu verhindern. Hat die Reichsregierung aber ihre Bereitwilligkeit zur Gegenzeichnung des Gesetzes erklärt oder ihre Mißbilligung über das Verhalten des Reichspräsidenten zum Ausdruck gebracht, so wird die Reichsregierung aus ihrer Verantwortung entlassen und der Reichspräsident muß für sein Verhalten allein die Verantwortung tragen.

In allen den Fällen aber, in denen eine Anordnung des Reichspräsidenten die Gegenzeichnung seitens der Reichsregierung gefunden hat, werden beide zum Träger der Verantwortung. So richtet sich bei einer gegengezeichneten Gesetzes- oder Verfassungsverletzung die Anklage vor dem Staatsgerichtshof sowohl gegen den Minister, der insofern nur zum Mitträger der Verantwortung wird, als auch gegen den Reichspräsidenten, der trotz der Gegenzeichnung nicht seiner Verantwortung enthoben wird.

Um eine derartige Anklage vor dem Staatsgerichtshof gegen

den Reichspräsidenten erheben zu können, muß diesem der Vorwurf einer schuldhaften Rechtsverletzung gemacht werden können. Für die Ausübung des Begriffes „schuldhaft" muß auf die allgemeine Begriffsdefinition zurückgegriffen werden, da die Verfassung darüber nichts näheres bestimmt. Zum Begriff der Schuld gehört demnach Zurechnungsfähigkeit und Zurechenbarkeit, die sowohl bei vorsätzlichem als auch bei fahrlässigem Handeln vorliegt[125]), und nicht nur, wie Saenger meint, bei vorsätzlichem Handeln[126]).

Kommt es zur Geltendmachung eines Staatsgerichtshofverfahren, so ist das Verfahren auf Feststellung gerichtet, ob dem Reichspräsident der Vorwurf eines rechtswidrigen Handelns gemacht werden kann oder ob er von der Anklage freigesprochen werden muß.

Die einzige Strafe, die der Staatsgerichtshof im Urteil erkennen kann, ist, daß er den nach im Amte befindlichen Reichspräsidenten seines Amtes verlustig erklärt (§ 12 des Gesetzes über den St.G.H.).

Dem Reichspräsidenten muß also bei Ausübung der in unserer Untersuchung näher erörterten Rechte und Zuständigkeiten der begründete Vorwurf eines vorsätzlich oder fahrlässig rechtswidrigen Handelns gemacht werden können. Daß der Erlaß einer Anordnung oder die Verweigerung seiner Unterschrift eine politische Unklugheit ist, reicht nicht aus, um ihm rechtlich, d. h. vom Standpunkt der Verfassung aus einen derartigen Vorwurf machen zu können.

In Ausübung seiner sämtlichen bisher erörterten Befugnisse hat der Reichspräsident das Recht einer völlig selbständigen Entschließung. Mag die Anordnung auch gegen den Willen von Reichstag und Reichsregierung erlassen und mag sie ein noch so großer politischer Fehler sein und ihm der Vorwurf eines völlig falschen und unzweckmäßigen Handelns gemacht werden können, so kann ihm doch von keiner Seite in dieser bloßen Ausübung der ihm zustehenden Rechte der Vorwurf einer Gesetzesverletzung gemacht werden. Er braucht sich deswegen nicht vor dem Staatsgerichtshof zu verantworten, da er in keiner Weise gegen seine Pflicht verstoßen hat.

Goguel will darin eine Verfassungsverletzunng erblicken, daß der Reichspräsident die Unterzeichnung der von der Reichsregierung gewünschten Anordnung des Diktaturzustandes verweigert, trotzdem dessen Voraussetzungen gegeben seien und die Anklage

---

[125]) Pohl a. a. O. S. 481; Hatschek a. a. O. Bd. I, S. 774.
[126]) Saenger a. a. O. Art. 59.

vor dem Staatsgerichtshof damit begründen, daß die Verfassungsverletzung in einem Unterlassen bestünde[127]). Ihm ist darin nicht Recht zu geben, daß in der Verweigerung der Anordnung eine Verfassungsverletzung zu erblicken sei. Es ist unbestritten, daß die Entscheidung darüber, ob überhaupt die Voraussetzungen des Art. 48 II sind, ganz im pflichtgemäßen Ermessen des Reichspräsidenten liegt. Es kann niemand außer ihm darüber entscheiden, ob diese Voraussetzungen gegeben sind und niemand kann ihm den Vorwurf einer Verfassungsverletzung machen, wenn er diese Voraussetzungen nicht für gegeben erachtet[128]). Etwas anderes würde es im Falle des Art. 48 I liegen. Hier hat der Reichspräsident keine Freiheit des Ermessens, sondern die Frage, ob ein Land seine Pflichten verletzt habe, unterliegt einer Prüfung durch den Staatsgerichtshof. Trotzdem könnte der Reichspräsident bei einer Verweigerung eines Einschreitens, obgleich der Staatsgerichtshof die Voraussetzungen bejaht hat, nicht einer Anklage wegen Verfassungsverletzung unterworfen werden, da die Entscheidung des Staatsgerichtshof in diesem Falle keine Gesetzeskraft hat.

Den Reichspräsidenten muß also immer der Vorwurf einer schuldhaften Rechtsverletzung treffen, eine Anklage vor dem Staatsgerichtshof wegen unzweckmäßigen Handelns ist ausgeschlossen. Ueber die Zweckmäßigkeit seiner Handlungen entscheidet allein das Volk, das ihn gewählt hat[129]). Die Aufgabe des Staatsgerichtshofs aber ist nicht, politische Werturteile zu fällen[130]).

Bei der Beratung des Entwurfes zum Gesetz über den Staatsgerichtshof (120. Sitzung Sten. Bericht S. 4064) wurde ein Antrag gestellt, das Anklagerecht des Reichstags auch auf Handlungen auszudehnen, die zwar keine Rechtsverletzungen darstellen, durch die aber die Wohlfahrt oder Sicherheit des Reiches schwer gefährdet wird[131]). Hätte dieser Vorwurf Erfolg gehabt, so wäre die Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten vor dem Staatsgerichtshof auch eine politische geworden und der Staatsgerichtshof hätte auch politische Werturteile fällen müssen. Ein Gerichtshof kann nun zwar rein nach objektiven Gesichtspunkten entscheiden, ob eine Bestimmung der Verfassung oder ein Gesetz verletzt sei; denn ob eine Maßnahme rechtmäßig war, läßt sich allerdings nach logischen Gesetzen rein objektiv entscheiden. Ein juristisches Verfahren wäre

---

[127]) Goguel a. a. O. S. 44 ff.

[128]) Vgl. Urteile des StGH. vom 25. Okt. 1932 und 5. Dez. 1931 (StGH. 17/30).

[129]) Hubrich a. a. O. S. 90.

[130]) Wilke, DJZ. 1921, S. 588.

[131]) Vgl. Hatschek a. a. O. Bd. I, S. 773.

aber nicht das geeignete Mittel, die mehr auf politischem Gebiet liegende Frage der Zweckmäßigkeit nachzuprüfen. Wie Passow mit Recht bemerkt, gibt es für die Beantwortung der Frage, ob ein Minister durch sein Tun das Staatswohl gefährdet habe, keinen objektiven Maßstab. Die Beantwortung würde somit ganz von den subjektiv-politischen Anschauungen der Richter abhängen[132]).

Durch die Ablehnung des Antrags, die Verantwortung vor dem Staatsgerichtshof auch auf unzweckmäßiges Handeln auszudehnen, scheidet der Art. 59 aus unserer Betrachtung aus, da in der bloßen Ausübung der ihm zustehenden Rechte, mag sie auch politische Fehler schwerwiegendster Art enthalten, dem Reichspräsidenten kein Vorwurf einer Verfassungsverletzung gemacht werden kann. Es bleibt also die politische Verantwortung vor dem Volke. Gemäß Art. 43 II kann der Reichspräsident nur dann durch Volksabstimmung abgesetzt werden, wenn der Reichstag einen dahingehenden Antrag gestellt hat, den die Verfassung an die Voraussetzung einer Zweidrittelmehrheit gekämpft hat.

Aus dieser Bestimmung läßt sich nun nicht eine Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten gegenüber dem Reichstag herleiten. Die Verfassung spricht dem Reichstag kein Recht zu, den Reichspräsidenten selbst zur Verantwortung zu ziehen, während sie es ihm in bezug auf die Reichsregierung durch ausdrückliche Verfassungsbestimmungen wie z. B. in der Art. 54 und 56 gewährleistet. Der Reichstag kann zwar durch Beschluß die Absetzung des Reichspräsidenten verlangen, aber die endgültige Entscheidung darüber steht nur dem Volke zu[133]).

Nach der Bestimmung der Verfassung ist zur Herbeiführung einer Volksabstimmung ein dahingehender Antrag des Reichstags erforderlich. M. E. muß noch eine andere Möglichkeit bestehen, eine Volksabstimmung herbeizuführen. Auch das Volk muß das Recht haben nach Vorlegung eines Gesetzes auf Absetzung des Reichstags ein Volksbegehren in die Wege zu leiten. Dieses Gesetz wäre allerdings verfassungsändernd und seine Annahme bedürfte einer verfassungsändernden Mehrheit, da die Verfassung eine Absetzung nur in den Formen des Art. 43 II kennt. Die Nichtzulassung eines derartigen Antrags würde im Widerspruch mit dem Sinn der Verfassung stehen. Auch das Volk als oberstes Staatsorgan muß das Recht haben, aus eigener Initiative den Reichspräsidenten zur Verantwortung ziehen zu können.

---

[132]) Passow a. a. O. S. 20 ff.
[133]) Vgl. Finger a. a. O. S. 327.

Der Reichspräsident ist dem Volke dafür verantwortlich, daß er sein Amt dem Willen des Volkes gemäß verwaltet. Die politische Verantwortung ist von der Voraussetzung einer schuldhaften Handlung völlig unabhängig und unterliegt keinerlei Begrenzung. Früher war die Ansicht verbreitet, daß die Rechtfertigung einer Anordnung in Hinsicht auf ihre politische Zweckmäßigkeit nicht Gegenstand einer staatsrechtlichen Untersuchung sein könne[134]). Diese Ansicht ist aber heute längst überholt. Kommt es zur Geltendmachung der Verantwortung, so richtet sich das Verfahren bei der Abstimmung nach dem im Gesetz über den Volksentscheid vom 27. Juli 1921 (RG. Blatt S. 790) angeordnetem Verfahren (§ 2), das in vielen Beziehungen den Vorschriften des Reichswahlgesetzes vom 27. April 1920 folgt.

Der Antrag des Reichstags auf Absetzung des Reichpräsidenten wird in den meisten Fällen eine Begründung und eine Norm enthalten, an der das Volk das Verhalten des Reichspräsidenten messen soll. Das Volk ist aber an die Begründung und an die Norm keinesfalls gebunden. Jeder Stimmberechtigte kann das Verhalten des Reichspräsidenten an jeder ihm beliebigen Norm messen. Da der Art. 43 II nichts näheres sagt, ist das Recht des Volkes ihn abzusetzen ein unbeschränktes[135]). Es kann ihn zur Verantwortung ziehen, sowohl wegen einer Rechtsverletzung als auch wegen seines Verhaltens, das an sich zwar rechtmäßig war aber politisch unzweckmäßig oder beim Volke aus einem anderen Grunde Verstimmung erregt hat. Bei der Geltendmachung der politischen Verantwortung kommt es auch gar nicht darauf an, ob eine Anordnung des Reichspräsidenten gegengezeichnet ist oder nicht. Mit der Geltendmachung der politischen Verantwortung muß der Reichspräsident nun jederzeit rechnen, da dem Volke ja auch die Unzweckmäßigkeit einer Anordnung des Reichspräsidenten das Recht gibt, seine Absetzung zu beschließen. Stimmt das Volk dem Reichstagsantrag zu, so ist noch am Abstimmungstag seine Präsidentschaft beendet[136]). Dem Reichspräsidenten fehlt, wie wir gesehen haben, auch nicht die Möglichkeit sich durch eigenes Handeln die Ungunst des Volkes zuzuziehen, wie Friedrichs meint, der aus diesem Grunde die Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten als keine allzugroße ansieht[137]).

Auch die Ansicht Fingers ist fehlgehend, nach dessen Meinung

---

[134]) Vgl. Thoma, Handbuch des Staatsrechts, S. 533.
[135]) Hatschek a. a. O. Bd. I, S. 617.
[136]) Venalov a. a. O. S. 53.
[137]) Friedrichs a. a. O. S. 63.

die Maßregel der Absetzung eine ausnahmsweise bleiben muß, da der Reichspräsident mit Männern umgeben sei, welche die Politik des Reichstags verfolgen und nur solchen Regierungsakten des Reichspräsidenten, die in dieser Richtung liegen, ihre Zustimmung geben, sodaß es zu einer Anklage von seiten des Reichstags garnicht kommen kann[138]). Wie wir aber gesehen haben, ist der Reichspräsident durchaus nicht gezwungen, sich in eine derartige Abhängigkeit von Reichsregierung und Reichstag zu begeben.

Der Reichstag wird nun im Falle eines Konfliktes zwischen ihm und dem Reichspräsidenten sowie der Reichsregierung wohl eher von der ihm nach Art. 54 zustehenden Möglichkeit Gebrauch machen und sich durch einen Regierungssturz die Möglichkeit zu schaffen versuchen, seine politischen Wünsche und Anschauungen auch gegenüber dem Reichspräsidenten durchzusetzen. Aber es gibt doch auch Fälle, wo sich der Reichstag zu einem Vorgehen gemäß Art. 43 II gezwungen fühlen kann, um sowohl die Regierung als auch noch den Reichspräsidenten zur Verantwortung zu ziehen und seinen Rücktritt zu erzwingen. So z. B. wenn der Reichspräsident von der ihm nach Art. 48 zustehenden Diktaturgewalt einen allzu häufigen Gebrauch macht und so den Reichstag der die Voraussetzungen nicht für gegeben erachtet, zu sehr in den Hintergrund drängt, oder wenn der Reichspräsident das ihm nach Art. 49 zustehenden Begnadigungsrecht allzu stark zur Anwendung bringt gegenüber Personen, die der politischen Richtung der Reichstagsmehrheit nicht angehören.

Wir werden aber trotzdem in der Verantwortlichkeit des Art. 43 keine allzu große Schranke für die Ausübung einer selbständigen Politik durch den Reichspräsidenten erblicken.

Wenngleich wir Wittmayer insofern nicht zustimmen wollen, als er die Absetzung des Reichspräsidenten für eine „paradoxe Möglichkeit“ und einen „Akt kühner Phantasie“ bezeichnet[139]), so führt doch die Bestimmung im Art. 43 II, daß der Antrag auf Absetzung im Reichstag Zweidrittelmehrheit erfordert, dahin, daß der Reichspräsident nur in Fällen von ganz außerordentlicher Tragweite zur Verantwortung gezogen werden kann. Denn nur in sollchen Fällen wird sich eine derartige Mehrheit finden, da für den Reichstag immer die Gefahr besteht, daß er bei Ablehnung seines Antrags durch das Volk gemäß Art. 43 II, 2 als aufgelöst gilt. Hat der Reichstag zu Unrecht das Vertrauen des Volkes zum

---

138) Finger a. a. O. S. 328.

139) Wittmayer, Kritische Vorbetrachtungen zur neuen Reichsverf. Arch. für öff. R., Bd. 39, S. 309.

Reichspräsidenten angezweifelt, so ist die ipso iure Auflösung eine selbstverständliche Folge. Der Reichstag wäre im Falle einer Nichtauflösung keine Volksrepräsentation mehr, sondern eine isoliert dastehendes Organ und es würde die für eine gedeihliche Fortführung der Staatsgeschäfte unerläßliche Uebereinstimmung der Reichsorgane fehlen. Der Reichspräsident wäre dann gezwungen im Falle einer derartigen Nichtübereinstimmung zwischen Reichstag und Volk Minister zu ernennen, die zwar vom Vertrauen des unterlegenen Reichstags, aber nicht dem des Volkes getragen wären[140]).

Durch die Beschränkung der Volksabstimmung auf ganz schwere Konfliktsfälle wird die politische Verantwortung des Reichspräsidenten auf das Aeußerste eingeschränkt und der Reichspräsident nicht gehindert, das, was er im Bewußtsein seiner hohen Verantwortung für Volk und Reich als richtig erkannt hat, auch durchzusetzen.

---

[140]) Vgl. Finger a. a. O. S. 317; Venator a. a. O. S. 54; Nawiasky a. a. O. S. 65.

§ 5

Die hohe Verantwortung des Reichspräsidenten als Hüter von Volk und Reich

Wenn wir zum Schluß das Ergebnis unserer Untersuchung zusammenfassen, so sehen wir, daß der Reichspräsident mit Befugnissen ausgestattet ist, die ihm eine weitgehendste Unabhängigkeit von der Volksvertretung sichern, obwohl er an die Gegenzeichnung der vom Vertrauen des Parlaments abhängigen Minister gebunden ist und daß ihm seine Entscheidungsfunktion gestattet, auf die Richtung der Regierungspolitik einen dauernden und maßgebenden Einfluß zu gewinnen. Die Möglichkeit, eine selbständige Politik zu treiben und an den Staatsgeschäften als schaffender und verantwortungsbewußter Führer einen starken aktiven Anteil zu nehmen, gewähren ihm vor allem die in unserer Untersuchung näher erörterten Rechte. Vor allem die Diktaturregierung nach Art. 48 gibt dem Reichspräsidenten die Möglichkeit in die Politik tatkräftig und mitbestimmend einzugreifen. Dazu tritt das Auflösungsrecht nach Art. 25 und der Regierungswechsel, der den Reichspräsidenten vor die schwere und verantwortungsvolle Aufgabe stellt, unter sorgfältiger Abwägung der ganzen politischen Lage einen Mann seines Vertrauens mit der Kabinettsbildung zu betrauen. Und nicht weniger bedeutungsvoll und schwerwiegend ist das ihm zustehende Recht, die Unterschrift für eine in seiner Kompetenz liegenden Anordnung zu verweigern.

Trotz aller dieser Möglichkeiten einen selbständigen bestimmenden Einfluß auf die Politik zu gewinnen, müssen wir dennoch die Einschränkung machen, daß ein Reichspräsident, der durch ein aktives Eingreifen in die Regierungsgeschäfte eine eigenmächtige von der Regierung nicht gewünschte Politik betriebe, den Sinn seiner verfassungsrechtlichen Stellung nicht erkannt hätte. Dem Reichspräsidenten steht nicht die Aufgabe zu, irgendwie selbständig in den Regierungskurs einzugreifen, solange die Regierung sich auf die Mehrheit des Volkes bezw. des Parlaments stützt[142]). Ein derartiger Eingriff würde im Widerspruch stehen mit dem in der Verfassung aufgestellten Grundsatz, daß der Wille des Volkes maßgebend sein soll. Der Reichspräsident soll im Falle der Uebereinstimmung zwischen Volk und Regierung von einer höheren Warte

---

141) Vgl. Würmeling a. a. O. S. 386.

aus, dem Parteienstreit entrückt, das Ganze überschauen, ohne in den Gang der Staatsgeschäfte selbständig einzugreifen[142]).

Greift der Reichspräsident mit seinen Befugnissen in die Politik ein, so handelt es sich um Entscheidungen schwerwiegendster Art, sei es um eine Reichstagsauflösung oder eine Ministerernennung. Erst wenn es um das Entscheidende geht, um den Bestand und die Sicherheit des Reiches, dann soll er als das zuständige Organ eingreifen. In Zeiten der Krise ist seine Machtbefugnis eine außerordentliche umfassende und er hat das Recht, seine eigene selbständige Entscheidungsgewalt zum Einsatz zu bringen. Ist Sicherheit und Ordnung gefährdet, so soll er selbständig die Anordnungen treffen, die ein geordnetes Staatswesen wieder herbeiführen. Der Reichspräsident ist allein derjenige, durch den Konflikts- und Krisenzeiten überwunden werden können.

Carl Schmitt sieht in dem Reichspräsidenten den Hüter der Verfassung. Ich möchte den Sinn seiner Stellung noch erweitern und ihn den berufenen Hüter der Sicherheit und des Bestandes des Reiches nennen. Der Reichspräsident ist nicht Diener des Volkes, sondern des Reiches. Im Bewußtsein seiner hohen Verantwortung hat er sich in Stunden schwerster Krise gegebenenfalls auch gegen den Willen der Mehrheit des Volkes einzusetzen. Denn es ist nicht wesentlich, daß das parlamentarische System und der Grundsatz der Volkssouveränität unangetastet bleibt, wesentlich ist, daß das Reich nicht in seinem Bestand angetastet wird. Nicht etwaigen Wünschen der unbeständigen Volksmehrheit hat der Reichspräsident zu dienen. Seine Aufgabe ist es, die höchsten Lebensinteressen des Staates zu wahren, seinen Nutzen zu mehren und Schaden von ihm zu wenden.

Diese hohe verantwortungsvolle Aufgabe bringt es mit sich, daß er unter Umständen auch Anordnungen treffen muß, bei denen er das Bewußtsein hat, daß sie beim Volke kein Verständnis finden werden. Obgleich er aber weiß, daß das Volk ihn deswegen politisch zur Verantwortung ziehen wird und er seines Amtes verlustig gehen kann, wird er diese Anordnungen treffen, da er im Bewußtsein seiner hohen Verantwortung das Wohl des Reiches höher stellen wird als die Gunst des Volkes.

Ich glaube nicht besser, diese Arbeit schließen zu können als mit zwei Sätzen aus Hindenburgs Ansprache zu seinem 80. Geburtstag, die erkennen lassen, wie sehr sich der derzeitige Reichspräsident seiner hohen und schweren Verantwortung bewußt ist:

---

[142]) Vgl. Koellreutter, DJZ. 1925, S. 551.

„Ich aber habe stets nur meine Pflicht getan. Die Arbeit meines ganzen Lebens hat immer dem Vaterlande gegolten und ich werde die Spanne Zeit, die mir noch gegeben ist, diesem Dienst widmen, nicht um der Ehre oder persönlichen Vorteils willen, nicht um eine Partei oder eine Gruppe zu fördern, sondern um dem ganzen Deutschland zu dienen und, so Gott will, zu nützen."

Literaturverzeichnis.

Anschütz: Die Verfassung des deutschen Reiches. 13. Aufl. 1930, zitiert R.-Verf.

„ Die kommende Reichsverfassung. Deutsche Jur. Ztg. 1919, S. 113.

Bauer: Das staatsrechtliche Verhältnis des Reichspräsidenten zur Reichsregierung. Diss. Tübingen 1924.

Bell: Das verfassungsrechtliche Verhältnis des Reichspräsidenten zu Reichskanzler. Reichsregierung und Reichstag. Deutsche Jur. Ztg. 1925, S. 837 ff.

Bredt: Der Geist der deutschen Reichsverfassung. Berlin 1924.

Bund zur Erneuerung des Reiches: Die Rechte des deutschen Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung. Berlin 1930.

Finger: Staatsrecht des deutschen Reiches. 1923.

v. Freytag-Loringhoven: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. München 1924.

Friedrichs: Reichspräsident, Reichsregierung und Reichsrat in „Gesetz und Recht" 1920, 4. Heft, S. 61.

v. Frisch: Die Verantwortlichkeit der Monarchen. Berlin 1904.

Giese: Reichspräsident und Reichsverfassung. Dtsch. Jur. Ztg. 1927, S. 275.
Die Verfassung des Deutschen Reiches. 8. Aufl. 1931.
Deutsches Staatsrecht. Berlin 1930.

Goguel: Die Verhängung des Ausnahmezustandes. Diss. Breslau 1928.

Glum: Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung. Berlin 1925.

Grau: Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen auf Grund des Art. 48 der Reichsverfassung. Berlin 1922.

Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht. 2. Aufl. Berlin 1930.

Herrfahrdt: Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung. Berlin 1927.

Heine: Die Gegenzeichnung bei Auflösung des Reichstags. Diss. Kiel. 1925.

v. Hippel: Die Idee des Reichspräsidenten und das Staatsrecht. Deutsche Jur. Ztg. 1929. S. 534.

Hoffmann: Die Stellung des Staatshauptes. Archiv für öffentl. Recht. Neue Folge. Bd. 7, S. 257.

Hubrich: Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches. Greifswald 1921.

Jacob: Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung. Veröff. der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer. 1. Heft. Berlin 1924.

Kaufmann: Die Reichsregierung in „Handbuch der Politik". 3. Band, Seite 44.

Koellreutter: Die Stellung des deutschen Reichspräsidenten. Deutsche Jur. Ztg. 1925. S. 551.
Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen in „Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart". 19. Heft. Tübingen 1921.

Lucas: Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung. Tübingen 1920.

Meißner: Das neue Staatsrecht des Reiches und seiner Länder. Berlin 1923.
Der Reichspräsident in „Handbuch der Politik". 3. Band, S. 41.

Nawiasky: Die Grundgedanken der Reichsverfassung. München 1920.

Passow: Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit. Tübingen 1904.

Poetzsch: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung. Jahrb. des öff. Rechts, Bd. 13, 1925, S. 1.
Poetzsch-Heffter: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung. Jahrb. des öff. Rechts 1929, Bd. 17, S. 1.
Kommentar der Reichsverfassung. 3. Aufl. 1928.
Pohl: Die Zuständigkeiten des Reichspräsidenten in „Handbuch des Staatsrechts", herausgeg. v. Anschütz-Thoma, Bd. 1, S. 482.
Preuß: Staat, Recht und Freiheit in „Aus 40 Jahren deutscher Politik und Geschichte". Tübingen 1926.
Deutschlands republikanische Reichsverfassung. 1923.
Um die Reichsverfassung von Weimar. Berlin 1924.
Protokolle: Bericht und Protokolle des 8. Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1920.
Saenger: Die Verfassung des Deutschen Reiches. 1920.
Schaub: Die Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten und der Minister. Diss. Gießen 1921.
Schelcher: Das paralamentarische System in „Archiv d. öff. Rechts. Bd. 41, S. 257.
Entspricht die wiederholte Auflösung des Reichstags der Verfassung? Deutsche Jur. Ztg. 1924, S. 887.
Scheuner: Ueber die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems. Archiv des öff. Rechts. Bd. 52, Neue Folge 13, S. 209 und 337.
Schmitt, Carl: Verfassungslehre. München 1928.
Einmaligkeit und gleicher Anlaß bei der Reichstagsauflösung nach Art. 25 der Reichsverfassung. Arch. d. öff. Rechts. Neue Folge 8, S. 162.
Der Hüter der Verfassung. Archiv d. öff. R. Neue Folge 16, 29. Heft.
Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung. „Veröff. der Vereinigung der deutschen Staatslehrer. 1. Heft. Berlin 1924.
Schumacher: Die rechtliche Stellung des Reichspräsidenten. Diss. Königsberg 1921.
Schwalb: Grenzen der außerordentlichen Befugnis des Reichspräsidenten. Dtsch. Jur. Ztg. 1924, S. 692.
Stier-Somlo: Reichs- und Landesstaatsrecht. 1924.
Stresemann: Vermächtnis. Herausgegeben von H. Bernhard, Berlin. 3 Bände.
Thoma: Die Reglung der Diktaturgewalt. Deutsche Jur. Ztg. 1924, S. 654
Das richterliche Prüfungsrecht. Archiv d. öff. Rechts. Bd. 43, S. 267.
Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems in „Handbuch des Staatsrechts". Herausgeg. von Anschütz-Thoma. 1. Bd., S. 503.
Troitzsch: Die staatsrechtliche Stellung des Reichspräsidenten. Preuß. Verw. Blatt. Bd. 47, S. 26.
Venator: Volksentscheid und Volksbegehren im Reich und in den Ländern. Archiv f. öff. Recht. Neue Folge. Bd. 4, S. 40.
Wandersleb: Der Präsident in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, in Frankreich und im Deutschen Reich. Berlin 1922.
Wertheimer: Der Einfluß des Reichspräsidenten auf die Gestaltung der Reichsregierung. Diss. Heidelberg 1929.
Wittmayer: Die Weimarer Reichsverfassung. Tübingen 192?
Wolgast: Der Kampf um Artikel 54 der deutschen Reichsverfassung. Berlin 1929.
Würmeling: Die rechtlichen Beziehungen zwischen dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung. Archiv d. öff. Rechts. Neue Folge. Bd. 11, S. 341.

Lebenslauf.

Am 11. Dezember 1908 wurde ich als Sohn des Kaufmanns Emil Gohlke und seiner Ehefrau Gertrud, geb. Wossidlo in Berlin-Friedenau geboren. Ich besuchte das Gymnasium zu Friedenau, das ich im September 1928 mit dem Zeugnis der Reife verließ. Darauf studierte ich an den Universitäten Berlin und Marburg Rechtswissenschaft. Am 28. Januar 1933 bestand ich das Referendarexamen vor der am Oberlandesgericht zu Kassel bestellten Prüfungskommission. Am 15. November 1933 legte ich die mündliche Doktorprüfung ab. Meine Referendarausbildung erhielt ich in erster Station am Amtsgericht Köpenick und bin zur Zeit beim Landgericht Berlin.